PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO
SAGGI 67

LABIRINTI DI CARTA

L'ARCHIVIO COMUNALE
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE
A 100 ANNI DALLA CIRCOLARE ASTENGO

Atti del convegno nazionale
Modena, 28-30 gennaio 1998

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI
DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI
2001

DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI
SERVIZIO DOCUMENTAZIONE E PUBBLICAZIONI ARCHIVISTICHE

Direttore generale per gli archivi: Salvatore Italia
Direttore del Servizio documentazione e pubblicazioni archivistiche: Antonio Dentoni-Litta

Comitato per le pubblicazioni: Salvatore Italia, *presidente*, Paola Carucci, Antonio Dentoni-Litta, Ferruccio Ferruzzi, Cosimo Damiano Fonseca, Guido Melis, Claudio Pavone, Leopoldo Puncuh, Isabella Ricci, Antonio Romiti, Isidoro Soffietti, Giuseppe Talamo, Lucia Fauci Moro, *segretaria*.

Gli atti sono stati curati da Euride Fregni *e* Bruna Angeloni

© 2001 Ministero per i beni e le attività culturali
Direzione generale per gli archivi
ISBN 88-7125-173-3

Vendita: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato-Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10, 00198 Roma

2219062 Roma, 2001 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

COMITATO PROMOTORE

Associazione nazionale archivistica italiana, sezione Emilia Romagna

Archivio centrale dello Stato

Archivio storico comunale di Modena

Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna

Ufficio centrale per i beni archivistici

COMITATO SCIENTIFICO

dr. Augusto Antoniella, *direttore dell'Archivio di Stato di Arezzo*

dr. Aldo Borsari, *direttore dell'Archivio storico comunale di Modena*

prof. Paola Carucci, *sovrintendente all'Archivio centrale dello Stato*

dr. M. Rosaria Celli, *soprintendente archivistico per l'Emilia Romagna*

dr. Antonio Dentoni-Litta, *dirigente dell'Ucba - Div. V*

dr. Euride Fregni, *presidente della sezione Anai Emilia Romagna, Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna*

dr. Maria Parente, *Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna*

dr. Maria Grazia Pastura, *dirigente dell'Ucba - Div. III*

prof. Antonio Romiti, *Università di Firenze, Direttivo nazionale Anai*

dr. Angelo Spaggiari, *direttore dell'Archivio di Stato di Modena*

dr. Gilberto Zacchè, *responsabile Anai settore archivi comunali, Archivio storico comunale di Carpi*

Patrocinio di:

Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)

Lega delle autonomie locali

Regione Emilia Romagna, Istituto per i beni artistici, culturali e naturali

PROGRAMMA

Modena, sala Leonelli della Camera di Commercio

Mercoledì 28 gennaio

Ore 9,30 Indirizzi di saluto

Giuliano Barbolini, sindaco del Comune di Modena

Antonio Dentoni-Litta, dirigente dell'Ufficio centrale per i beni archivistici

Isabella Orefice, presidente dell'Associazione nazionale archivistica italiana

Ore 10 *presiede* Antonio Dentoni-Litta, Ufficio centrale per i beni archivistici

Organizzazione dell'archivio

Fosca Pizzaroni, Archivio centrale dello Stato, *La diffusione della circolare Astengo attraverso la raccolta degli inventari dei comuni italiani presso l'Archivio centrale dello Stato (1858-1997)*

Angelo Spaggiari, Archivio di Stato di Modena, *La classificazione in archivistica*

Gianni Penzo Doria, Università di Padova, *Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*

Aldo Borsari, Archivio storico comunale di Modena, *Il sistema archivistico di un comune. Protocollo, archivio corrente, archivio di deposito, sezione separata*

Euride Fregni, Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna, *L'organizzazione dell'archivio corrente e di deposito comunale: qualche osservazione sul rapporto tra classificazione, selezione e archiviazione*

Andreina Bazzi, soprintendente archivistico per la Lombardia, *La revisione del titolario del 1897: una proposta della Soprintendenza per la Lombardia*

Renato Delfiol, Soprintendenza archivistica per la Toscana, *Il massimario di scarto dei comuni nella Toscana*

Ore 15 *presiede* Augusto Antoniella, Archivio di Stato di Arezzo

Gli archivi comunali oggi

Laura Francescangeli - Alessandro Salone, Archivio capitolino di Roma, *Roma: da capitale dello stato liberale ad area metropolitana. Gli archivi correnti e di deposito degli uffici del Comune di Roma: il quadro normativo e la prassi*

Giorgetta Bonfiglio Dosio, Università di Padova - Giovanni Marcadella, Archivio di Stato di Vicenza, *Gli archivi correnti comunali, qualche caso veneto*

Maria Parente, Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna - Laura Serafini, Archivio comunale di Reggio Emilia, *Mantenere o innovare: lo stesso titolario per 200 anni, il caso di Reggio Emilia; un nuovo titolario, il caso di Parma*

Anna Gonnella, Soprintendenza archivistica per il Friuli Venezia Giulia - Cooperativa Archivisti-paleografi, *L'Ufficio tecnico comunale: un archivio a sé nell'archivio del Comune. Il caso di Trieste*

Mario Squadroni, soprintendente archivistico per l'Umbria, *L'organizzazione e la gestione degli archivi correnti dei comuni dell'Umbria*

Anna Maria Muraglia, soprintendente archivistico per la Basilicata - Michele Durante, Archivio di Stato di Taranto, *Incuria, terremoto ed altre calamità. Storie di ordinario abbandono e di recuperi quasi impossibili negli archivi dei comuni della Basilicata*

Lucia Principe, soprintendente archivistico per il Lazio, *Archivi correnti e informatica nei comuni del Lazio*

Michelina Sessa, Soprintendenza archivistica per la Campania, *Campania infelix: gli archivi comunali tra degrado e tentativi di valorizzazione*

Giovedì 29 gennaio

Ore 10 *presiede e coordina* Paola Carucci, sovrintendente all'Archivio centrale dello Stato

Tavola rotonda: *Gestione delle carte, informatizzazione e trasparenza nella pubblica amministrazione*

interventi di: Nazareno Pisauri (Istituto beni artistici, culturali e ambientali della Regione Emilia Romagna), Aldo Bacchiocchi (Anci), Maria Rosaria Celli (Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna), Mario Terranova (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione), Sergio Duretti (Comune di Modena), Maria Grazia Pastura (Ufficio centrale per i beni archivistici)

Ore 15 *presiede* Antonio Romiti, Università di Firenze

Dal protocollo al sistema informativo

Diego Robotti - Daniela Caffaratto, Soprintendenza archivistica per il Piemonte, *Come cambia l'archivio comunale in rapporto al sistema informativo dell'ente*

Roberto Grassi, Servizio beni librari e documentari della Regione Lombardia, *Il protocollo come sistema documentario e sistema informativo*

Rosanna Roccia - Stefano Di Benedetto, Archivio comunale di Torino, *Archivio e protocollo del comune di Torino: radici storiche e prospettive*

Maria Teresa De Palma, Archivio comunale di Grugliasco, *La gestione informatizzata del protocollo e degli archivi correnti negli enti locali: una soluzione*

Eugenia Vantaggiato, Soprintendenza archivistica per la Puglia, *L'informatizzazione degli archivi correnti dei comuni della regione Puglia*

Domenico Quartieri, Expert Italia, *Lo stato degli archivi correnti nell'amministrazione locale lombarda. Risultati di una indagine campionaria*

Venerdì 30 gennaio

Ore 10 *presiede* Oddo Bucci, Università di Macerata

Informatizzazione, accesso e trasparenza

Marina Messina, Soprintendenza archivistica per la Lombardia, *La gestione dei documenti negli archivi comunali*

Giovanni Buonomo, Aipa, *Documento informatico e protocollazione*

Mario Terranova, Aipa, *Documento informatico e archivi digitali*

Maria Guercio, Gabinetto del ministro per i beni culturali, *La classificazione e l'archiviazione in ambiente elettronico*

Maria Rosaria Celli, soprintendente archivistico per l'Emilia Romagna, *Il diritto di accesso, la tutela della riservatezza e la consultabilità degli atti*

Maria Paola Melloni, Segreteria generale del Comune di Castello d'Argile, *L'impatto della L.127/97 sulla produzione e organizzazione documentaria comunale*

Ore 15 *presiede e conclude* Maria Grazia Pastura, dirigente dell'Ufficio centrale per i beni archivistici

Formazione professionale e sistema di qualità

Gilberto Zacchè, Archivio comunale di Carpi, *La formazione professionale degli operatori d'archivio negli enti locali*

Roberto Cerri, Archivio comunale di San Miniato, *L'appalto dei servizi archivistici*

Pietro Bevilacqua, Orgasystems di Reggio Emilia, *Per l'introduzione di un Sistema di qualità nella gestione documentaria dell'Ente locale*

Caterina Isabella, Anai, *La carta della qualità in archivio*

Paolo Malpezzi, Enea di Bologna, *La qualità per la gestione degli archivi: la rivalutazione della professione e l'impiego delle risorse umane*

SOMMARIO

Prefazione di Euride Fregni 15

Indirizzi di saluto

Giuliano Barbolini 21

Antonio Dentoni-Litta 24

Isabella Orefice 26

Organizzazione dell'archivio

Fosca Pizzaroni, *La diffusione della circolare Astengo attraverso la raccolta degli inventari dei comuni italiani presso l'Archivio centrale dello Stato (1858-1997)* 31

Angelo Spaggiari, *Le classificazioni in archivistica* 56

Gianni Penzo Doria, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione* 72

Aldo Borsari, *Il sistema archivistico di un comune. Il caso di Modena* 105

Euride Fregni, *L'organizzazione dell'archivio corrente e di deposito comunale: sul rapporto tra classificazione, selezione e archiviazione* 120

Andreina Bazzi, *Considerazioni a seguito del titolario ministeriale revisionato* 136

Renato Delfioi, *Un massimario di scarto per i comuni nella Toscana* 140

Gli archivi comunali oggi

Laura Francescangeli, *Dagli archivi degli uffici all'archivio storico. Il quadro normativo e la prassi nel Comune di Roma* 169

Giorgetta Bonfiglio Dosio, *La struttura dell'archivio comunale di Padova prima dell'adozione del titolario Astengo: un caso nel panorama veneto* 207

GIOVANNI MARCADELLA, *Aggiornate riflessioni sulla gestione e sullo stato degli archivi comunali vicentini correnti e di deposito* 256

MARIA PARENTE, *Mantenere o innovare. Reggio Emilia: lo stesso titolario per 200 anni; Parma: un nuovo titolario* 265

ANNA GONNELLA, *L'ufficio tecnico comunale: un archivio a sé nell'archivio del comune. Il caso di Trieste* 276

SANDI DESCHMANN - MARINA DORSI - BARBARA SABLICH - CATERINA ZOCCONI SPINELLI, *La protocollazione nell'archivio del Comune di Trieste* 291

MARIO SQUADRONI, *L'organizzazione e la gestione degli archivi correnti dei comuni dell'Umbria* 296

ANNA MARIA MURAGLIA, *Archivi lucani tra terremoto e dissesti finanziari* 313

MICHELE DURANTE, *Incuria, terremoto ed altre calamità. Storie di ordinario abbandono negli archivi dei comuni della Basilicata* 316

MICHELINA SESSA, Campania infelix: *gli archivi comunali fra degrado e tentativi di valorizzazione* 346

Dal protocollo al sistema informativo

DANIELA CAFFARATTO - DIEGO ROBOTTI, *Archivi di carta, archivi di vetro. L'archivio e il sistema informativo comunale* 357

ROBERTO GRASSI - DOMENICO QUARTIERI, *Protocollo, archivio corrente e sistema informativo* 367

EUGENIA VANTAGGIATO, *L'informatizzazione degli archivi correnti dei comuni della Puglia* 375

Informatizzazione, accesso e trasparenza

MARINA MESSINA, *La gestione dei documenti negli archivi comunali* 385

GIOVANNI BUONOMO, *Documento informatico e protocollazione* 393

MARIA GUERCIO, *Classificazione e archiviazione in ambiente digitale* 400

MARIA PAOLA MELLONI, *L'impatto della legge 127/97 sulla produzione e organizzazione documentaria comunale* 418

Formazione professionale e sistema di qualità

GILBERTO ZACCHÈ, *La formazione professionale degli operatori d'archivio negli enti locali* 433

PIETRO BEVILACQUA, *Per l'introduzione di un sistema di qualità nella gestione documentaria dell'ente locale* 440

CATERINA ISABELLA, *Per una Carta della qualità nei servizi archivistici* 454

PAOLO MALPEZZI, *La qualità per la gestione degli archivi: la rivalutazione della professione e l'impiego delle risorse* 467

ROBERTO CERRI, *La concessione mediante appalto e altre forme di gestione del servizio di archivio storico negli enti locali* 474

Tavola rotonda

Gestione delle carte, informatizzazione e trasparenza nella pubblica amministrazione 499

Paola Carucci, 500, Aldo Bacchiocchi, 508, Nazareno Pisauri, 509, Maria Rosaria Celli Giorgini, 514, Mario Terranova, 516, Sergio Duretti, 522, Maria Grazia Pastura, 526, Luca Berti, 529, Camilla Occhionorelli, 531, Fosca Pizzaroni, 532

Contributo di GIUSEPPE SORGE, *Considerazioni sull'organizzazione e sul funzionamento degli archivi comunali* 533

APPENDICE NORMATIVA

Circolari del 1897 sugli archivi comunali emanate dal Ministero dell'interno – Direzione generale dell'amministrazione civile 539

«È un luogo comune dire che gli archivi sono delle cose un po' misteriose e che i luoghi-istituti che li conservano sono, soprattutto se di grandi dimensioni con chilometri e chilometri di carte collocate sugli scaffali, una sorta di labirinto. Come tutti i luoghi comuni c'è in queste espressioni una parte di verità (...); nessuno può negare che, nel muoversi all'interno dei tanti complessi documentari che sono giunti fino a noi, si ha quasi sempre l'impressione di incontrare, proprio come in un labirinto, vicoli ciechi e strade senza uscita»[1]. Così scriveva Isabella Zanni Rosiello pensando agli archivi storici e alla consultazione delle fonti documentarie, ma la metafora del labirinto mantiene la sua validità, e forse l'accresce, anche per gli archivi in formazione.

Uno dei caratteri peculiari dell'epoca che stiamo vivendo sembra essere l'esigenza di fissare ogni piccolissima azione umana su un supporto — non più solo cartaceo — per definirla e renderla conoscibile nel tempo e nello spazio, esigenza favorita naturalmente dai mezzi tecnici che rendono sempre più facile la produzione e la duplicazione documentaria. Un'inflazione di documenti si è abbattuta sugli archivi correnti e di deposito degli enti pubblici e privati che sono diventati dei veri labirinti: al posto delle siepi, a delimitare un percorso in cui è sempre più difficile orientarsi, muretti di fascicoli e di tabulati, di buste traboccanti di carte sciolte, di cassette sonore ed audiovisive, di lucidi e di fotografie, di schede perforate e di floppy disk. Tantissima documentazione che volendo testimoniare tutta l'attività dell'ente, anche le azioni più insignificanti, finisce quasi con l'occultarla, rendendo sempre più difficile la possibilità di ritrovare rapidamente, tra quell'enorme quantità, la pratica improvvisamente riapertasi, i precedenti di un affare in corso, la domanda presentata da un utente e simili.

Per orientarsi in questa massa documentaria la disciplina archivistica non ha messo a punto degli strumenti innovativi, poiché quelli tradizionali — protocollo, titolario, massimario di conservazione —, mantengono la loro validità

---

[1] I. Zanni Rosiello, *Fonti d'archivio e utilizzazione didattica*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LVIII (1998), 1, pp. 96-103, la citazione è a p. 98.

a prescindere dalla quantità di documenti cui sono applicati. Si tratta di un modello gestionale la cui efficacia non dipende dalla quantità di documentazione da trattare né dalla complessità dell'organismo cui è applicato, ma dalla corretta analisi delle funzioni e competenze dell'ente stesso e dei procedimenti amministrativi in cui quelle funzioni e competenze si concretizzano. Il titolario, frutto di questa analisi, è infatti il cuore del sistema, e dalla sua validità dipende la riuscita della gestione.

Per mantenere nel tempo questa efficacia, il titolario deve evolversi insieme alle competenze e alle attività dell'ente; si tratta quindi di uno strumento non statico, ma dinamico, che necessita di attenzione continua, pena la perdita di efficacia e la crisi del sistema di gestione dei documenti.

Date queste premesse, non dovrebbe suscitare nessuna sorpresa lo stato di disordine in cui versano spesso gli archivi correnti e di deposito dei comuni italiani, poiché la loro organizzazione è ancora regolata da una circolare emanata nel 1897 dalla Direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, la famosa "circolare Astengo".

Il titolario imposto dalla circolare a tutti i comuni, senza alcuna distinzione di dimensione, suddivide l'attività comunale in quindici grandi categorie. Dal 1897 esso non è mai stato modificato ed è tuttora applicato; c'è però da chiedersi se sia ancora valido.

L'idea di celebrare il centenario dell'emanazione della circolare con un convegno è nata in primo luogo dalla constatazione del fatto che è davvero eccezionale che, a distanza di cento anni, una circolare sia ancora in vigore, tanto eccezionale da meritare appunto una riflessione critica. Una simile longevità può avere due cause: o il perdurare della validità del dispositivo, o il disinteresse successivamente manifestato dall'amministrazione nei confronti dell'argomento trattato.

È indubbio che l'"ordinamento degli archivi comunali" non è stato oggetto di altri interventi normativi e la lunga durata della circolare Astengo si deve in primo luogo al non essere mai stata modificata o abrogata.

È pur vero però che le funzioni e le competenze del comune, schematizzate nelle quindici categorie del titolario, sono ancora oggi attività proprie dell'ente. Con delle modifiche, certo — ad esempio "assistenza e beneficenza" sono diventate per analogia "servizi sociali" — e con molte aggiunte, essendosi dilatate nel corso del secolo le competenze municipali. Ma d'altra parte che questo potesse accadere la circolare lo prevedeva ed invitava ad aumentare in proporzione categorie e classi. Dovremmo dunque pensare che la longevità della circolare Astengo sia da imputarsi al perdurare della validità del suo det-

tato e che un secolo dopo il modello gestionale proposto e lo stesso titolario siano ancora efficaci.

Questo è l'interrogativo a cui il convegno ha cercato di rispondere, anche se, in realtà, ne è stato solo il punto di partenza, il pretesto per riflettere sui sistemi di organizzazione degli archivi correnti contemporanei e sugli effetti, già riscontrati o ipotizzabili, che su questi sistemi hanno da un lato l'esplosione della produzione documentaria, dall'altro l'innovazione tecnologica.

Il convegno, articolato in sei sessioni, è iniziato esaminando il modello organizzativo proposto dalla "Astengo", verificandone in primo luogo la reale diffusione e applicazione (Pizzaroni) e ripercorrendo la genesi della sua redazione (Spaggiari), mettendola poi a confronto con altri sistemi (Borsari) e riflettendo sui criteri di elaborazione dei piani di classificazione (Penzo Doria) e sui rapporti tra la classificazione e le altre operazioni archivistiche (Fregni). La prima sessione si è conclusa con la presentazione di una proposta di revisione del titolario (Bazzi) e di un massimario di scarto (Delfiol).

La seconda sessione ha cercato invece di fare il punto sullo stato in generale degli archivi comunali italiani, spaziando dal Veneto (Marcadella) alla Basilicata (Muraglia – Durante), dall'Umbria (Squadroni) alla Campania (Sessa) e mettendo a confronto fra loro realtà diversissime ma particolarmente significative: per dimensione, come Roma (Francescangeli), per scelte organizzative, come Padova (Bonfiglio Dosio), Reggio Emilia e Parma (Parente) e Trieste (Cooperativa archivisti paleografi), o per la complessità del rapporto tra documentazione e attività (Gonnella).

La gestione informatizzata dei flussi documentari è stata il tema della terza sessione, che ha evidenziato come il passaggio dalla semplice informatizzazione del protocollo ad un sistema informativo comunale (Caffaratto – Robotti) sia un'operazione di grande valore strategico, ma anche di tale complessità concettuale e progettuale (Grassi – Quartieri), da richiedere la consulenza e il supporto delle soprintendenze archivistiche per affrontare in modo corretto questo passaggio (Vantaggiato).

L'impatto dell'informatizzazione sugli archivi non riguarda solo la gestione dei flussi documentari ma investe anche l'organizzazione stessa dell'archivio, l'accesso e la trasparenza amministrativa; a questi temi è stata dedicata la quarta sessione, che ha riflettuto su come evitare i rischi di un generalizzato ed incontrollato uso delle tecnologie dell'informazione (Messina), tenendo conto che l'informatizzazione degli archivi è finalizzata ad offrire un servizio all'utente con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica (Bonanno). Rispetto all'organizzazione dell'archivio bisogna anche verificare

se e quanto l'ambiente digitale modifica la classificazione e l'archiviazione (Guercio), senza trascurare naturalmente l'impatto che il nuovo assetto degli enti locali, come delineato dalle più recenti normative, dalla l. 142/90 alla l. 127/97, ha avuto sulla produzione e organizzazione documentaria (Melloni).

Gli effetti della informatizzazione della gestione documentaria in rapporto alla trasparenza amministrativa e alla tutela della privacy e soprattutto i loro risvolti politici, sono stati i temi della tavola rotonda, quinta sessione del convegno, che ha messo a confronto rappresentanti dell'Amministrazione archivistica (Carucci, Celli, Pastura) e dell'Anci (Bacchiocchi), delle istituzioni culturali regionali (Pisauri) e comunali (Duretti) e dell'Aipa (Terranova), e ha stimolato un certo dibattito tra archivisti di Stato (Pizzaroni), di enti locali (Berti) e di enti pubblici (Occhionorelli), che è proseguito anche a distanza. Come sempre succede, infatti, il tempo a disposizione per la discussione è stato insufficiente e il presidente ha invitato coloro che avrebbero voluto intervenire ad inviare comunque le proprie osservazioni per gli atti. L'invito è stato raccolto da Giuseppe Sorge, segretario generale del Comune di Treviso, il cui contributo è pubblicato in appendice.

L'ultima sessione del convegno è stata dedicata infine alla qualità dei servizi archivistici, richiamando l'attenzione sulla sempre maggiore preparazione professionale degli archivisti degli enti locali richiesta dalle trasformazioni in atto, a fronte della quale si registra, viceversa, una grave carenza di offerta formativa (Zacchè). Inserire anche l'archivio nel "sistema qualità", applicando ad esempio la "carta della qualità" proposta dall'Anai (Isabella), oltre a fare della gestione documentaria un processo sistemico (Bevilacqua), porterebbe alla rivalutazione della professione e del servizio reso al pubblico dall'archivio (Malvezzi), dovunque e da chiunque sia gestito (Cerri).

Dal convegno ad oggi lo scenario normativo si è notevolmente modificato e chiarito; molte delle disposizioni, di cui nel gennaio '98 si parlava come di proposte in discussione, nel frattempo sono diventate norme. Il Ministero per i beni culturali e ambientali è oggi il Ministero per i beni e le attività culturali[2], ed è stato pubblicato il *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*[3] in cui anche gli archivi correnti e di deposito degli enti pubblici sono esplicitamente compresi tra i beni culturali e come tali aperti alla consultazione a fini storici. Sono state emanate le regole tecniche per la formazione, trasmissio-

[2] D.lg. 20 ottobre 1998, n.368 "Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59".

[3] D.lg. 29 ottobre 1999, n.490 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997 n. 352"

ne, conservazione, duplicazione, riproduzione e validazione, anche temporale, dei documenti informatici[4]. Nell'estate 1999 sono state pubblicate le "disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica"[5] con cui è stato disciplinato il rapporto tra la tutela della privacy e le esigenze della ricerca scientifica.

Soprattutto, però, alla fine del 1998, con il d.p.r. 428, è stato emanato il "regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche"[6]. Il decreto, nel definire i requisiti che deve avere il sistema per la gestione dei documenti con sistemi informativi automatizzati, stabilisce, all'art.12, che ad esso deve essere preposto "un dirigente, ovvero un funzionario in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica". L'importanza della qualificazione professionale archivistica del responsabile del protocollo informatico è stata successivamente ribadita dalla direttiva del Presidente del consiglio sulla "gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni". In essa vengono anche fissati i "principi base in materia di classificazione e fascicolazione dei documenti" ed è evidenziato che "l'impegno necessario per l'attuazione dei sistemi di gestione dei flussi documentali richiede interventi di riqualificazione e formazione professionale"[7].

Infine il recentissimo *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*[8], che abroga riassorbendolo il d.p.r. 428, stabilisce all'art. 61 che ogni amministrazione deve istituire un servizio per la gestione dei documenti, dei flussi e degli archivi, servizio a cui deve essere preposto il dirigente, ovvero funzionario in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico-archivistica, già previsto dall'art. 12 del precedente d.p.r. 428.

---

[4] Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 8 febbraio 1999 "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici, ai sensi dell'art.3, comma 1 del D.P.R. 10 novembre 1997 n.513".

[5] D.lg. 30 luglio 1999 n. 281 "Disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica".

[6] D.p.r. 20 ottobre 1998, n. 428 "Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche".

[7] Direttiva del Presidente del consiglio dei ministri 28 ottobre 1999 "Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni".

[8] D.p.r. n. 445 del 28 dicembre 2000 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"

Insomma, sembrerebbe quasi che il legislatore abbia partecipato attivamente al nostro convegno, tanto il nuovo quadro normativo appare corrispondere a quanto in esso auspicato, richiesto o proposto.

Certo, cento anni di silenzio e di disinteresse non si cancellano in fretta, ma la rinnovata attenzione del legislatore per la gestione documentaria ci conforta e ci stimola a far sì che venga sempre di più riconosciuto come centrale, per la corretta organizzazione e conservazione degli archivi, il ruolo professionale degli archivisti.

EURIDE FREGNI
Soprintendente archivistico
per l'Emilia Romagna

INDIRIZZI DI SALUTO

Giuliano Barbolini

Vi porgo un caloroso benvenuto a nome della città e dell'Amministrazione comunale di Modena

Vorrei esprimere qualche rapidissima riflessione nel saluto, che non vuole essere un saluto formale.

Alcuni di voi mi conoscono: io in gioventù ho fatto qualche studio che aveva affinità anche con la materia che voi approfondite. Devo una parte della mia — ahimè scarsissima — formazione in questo campo a un maestro prestigioso e autorevole che ha dato un grande impulso anche alla qualificazione e allo sviluppo della cultura archivistica nella nostra città, e non solo: il prof. Filippo Valenti, che ho avuto il piacere di vedere anche questa mattina, sempre particolarmente assiduo, attento a seguire i lavori, in funzione della sua attività di studioso e di pubblicista.

L'organizzazione degli archivi non è una materia, per così dire, semplicemente circoscritta e limitata agli addetti ai lavori; essa è oggi — o forse lo è stata anche in passato, ma particolarmente credo in questa fase di grande innovazione, di grande trasformazione nella pubblica amministrazione — una delle condizioni per conseguire dei risultati di efficienza, di trasparenza, di piena garanzia nell'accesso agli atti, nella possibilità di conoscere e di avvicinarsi a momenti di approfondimento per ciò che interessa non solo l'esercizio delle pratiche quotidiane e correnti, ma anche per quello che è il recupero della storia, della memoria, degli approfondimenti di carattere scientifico, culturale che improntano le esigenze del nostro paese, delle diverse comunità locali. Questo in un periodo sempre più di integrazione e di globalizzazione, ma in cui, sempre di più, diventa assolutamente indispensabile e necessario tenere anche un radicamento con i fatti, con le situazioni locali, con le specificità, con le identità che hanno in qualche modo una funzione decisiva nel connotare anche le diverse realtà locali territoriali, in un contesto appunto di relazioni a scala sovralocale e sovranazionale.

Da questo punto di vista, quindi, ci misuriamo con esigenze di innovazione e di modernità. È vero che chi esercita la vostra professione si trova a dover conciliare esigenze di innovazione e di modernità con un armamentario di riferimento normativo probabilmente un po' inadeguato, per usare un eufemismo (a quando risale la circolare Astengo?). Mi pare forse che, se stiamo pensando in questo paese — secondo me opportunamente — di cambiare la Costituzione nella sua parte di applicazione operativa, perché dopo cinquant'anni la riconosciamo forse non più adeguata, mi pare dunque che, per analogia, anche i nostri riferimenti normativi siano da considerare un po' obsoleti; quindi, credo che il lavoro di queste vostre giornate di approfondimento possa essere prezioso anche per sollecitare i decisori politici ai diversi livelli a mettere mano a un intervento normativo che contribuisca a creare migliori condizioni di operatività e di funzionalità. Tra l'altro mi pare che il periodo sia particolarmente appropriato, anche perché il nostro paese, per effetto di importanti innovazioni legislative che sono state adottate — penso alla legge 59 — si avvia a registrare un'ulteriore fase, una sorta di 616 rivisitato e riedito alle soglie del Duemila. Mi pare che questo sia l'orizzonte in cui si possano inscrivere a pieno titolo provvedimenti per l'innovazione che interessa tutto il tema della documentazione archivistica.

Ritengo non inopportuno concludere questo saluto con un riferimento alla situazione modenese, anche perché mi piace pensare che forse non è casuale che un convegno di questa importanza si tenga a Modena. Non è casuale in questo senso: credo che in particolare l'Amministrazione comunale di Modena, anche per i rapporti che abbiamo avuto con gli archivi di Stato e con la Soprintendenza archivistica sul tema della qualificazione e della gestione in maniera moderna, innovativa, del patrimonio archivistico, abbia investito molto. Credo che l'Archivio storico comunale si sia qualificato come un'istituzione culturale della città in grado di offrire anche un servizio molto apprezzato dagli studiosi e dai cittadini. L'attenzione al sistema del patrimonio archivistico si collega anche con una serie di investimenti che questa amministrazione ha fatto su tutto il tema della semplificazione, della sburocratizzazione, del miglioramento nelle procedure per facilitare l'accesso agli atti e il rapporto fra amministrazione e cittadini. Noi abbiamo reso operante in città una rete civica, la rete Mo-Net, che consente un accesso anche in linea su tutta una serie di pratiche, di atti amministrativi, che il comune svolge. Stiamo investendo su uno sviluppo anche della telematica e delle reti informatiche in funzione non solo dell'accesso agli atti sul piano della conoscenza e dell'informazione, ma anche della produzione di certificazione al servizio dei cittadini. Proprio ieri — e vi assicuro che non è

stato pensato, però c'è una casualità intelligente talvolta — in collaborazione con sei comuni capi mandamento del territorio della nostra provincia, con l'Amministrazione provinciale e con la Prefettura di Modena — e mi fa piacere notare la presenza del prefetto Alberto Ruffo qui stamattina, segno di un'attenzione, di una sensibilità molto avvertita della Prefettura, e del prefetto in particolare, su tutti i temi che coinvolgono l'innovazione, la modernizzazione e la ricerca di una migliore efficienza della pubblica amministrazione nel nostro territorio — abbiamo presentato un progetto di sviluppo di una rete informatica coordinata, di una rete di collegamenti della pubblica amministrazione. Per il prossimo futuro non solo le certificazioni di competenza e di pertinenza dell'amministrazione comunale, ma anche di uffici dello Stato, potranno essere rese disponibili, più vicine ai cittadini, sul territorio, in modo da semplificare la vita, i tempi di lavoro, i tempi di spostamento, incidere significativamente anche sulla mobilità urbana. Ciò costituisce il primo modulo di un progetto che noi abbiamo affinato, che consentirà anche, una volta completata la fase istruttoria di abilitazione alla firma digitale e alla possibilità di riconoscere validità ai documenti digitali, di potere immediatamente rendere disponibile questo servizio su tutto il territorio della nostra provincia per l'insieme degli enti, soggetti pubblici, soggetti privati e operatori economici che ne abbiano necessità. Mi paiono elementi fortemente significativi, molto apprezzati dai cittadini. Avevamo anche qualche punto di sofferenza in qualche realtà e situazione, abbiamo sperimentato sportelli aperti continuati e con questo maggior investimento di capitalizzazione nell'offerta dei servizi, le code sono scomparse e la funzionalità è aumentata. Ovviamente questi elementi di innovazione sulla ricerca di efficienza devono poi essere governati da rigorosi criteri scientifici che, soli, possono contribuire a garantire un'impostazione ed una organizzazione efficace. Ed è indubitabile che, a tal fine, le competenze specialistiche — in questo caso archivistiche — sono quanto mai preziose.

Mi auguro — non potendo seguire i vostri lavori per i tre giorni del convegno, come ben potete immaginare — che dai contributi scientifici che sono previsti e programmati possa venire davvero un impianto di riferimento funzionale alle amministrazioni centrali e al parlamento per le determinazioni che dovranno essere assunte. Mi auguro che possano servire anche alle autonomie locali, in questo senso parlo non solo come sindaco di Modena ma anche come presidente di un'associazione nazionale: la Lega delle autonomie locali. Credo che tutta la gestione dei provvedimenti che scaturiscono dalla legge 59 dovrà vedere una interlocuzione, un approfondimento di merito, un'interfaccia con i sistemi delle autonomie. Tra l'altro viviamo in una stagione che — si

dice, qualche volta si dice solo, non realisticamente — dovrebbe essere proiettata verso il federalismo e l'esaltazione di principi di autonomia nella logica del criterio della sussidiarietà, per cui tutto quello che si può fare localmente è un po' improvvido che lo si deleghi a qualcun altro.

Credo che questo principio contribuirebbe notevolmente alla modernizzazione del paese e anche alla sua capacità di sprigionare energie che possano sostenere anche dei processi di rilancio economico e di crescita sociale e civile. Mi pare che queste nostre realtà, queste città, queste esperienze locali dimostrino che c'è una vitalità che può essere messa a disposizione, non solo delle comunità locali ma anche di un progetto complessivo che riguardi tutta la comunità nazionale.

Con questo spirito vi auguro davvero di svolgere un lavoro proficuo, una buona permanenza a Modena per chi di fuori sarà nostro concittadino per queste tre giornate, e spero davvero che possano venire indicazioni utili per il lavoro che dovrà seguire.

Per quanto riguarda l'Archivio storico comunale e l'impegno dell'Amministrazione, vi posso assicurare che su questi progetti e su questi programmi di innovazione e di qualificazione di tutto l'impianto di riferimento scientifico, culturale e sulla strumentazione operativa, abbiamo intenzione di continuare a lavorare, a investire e a fornire servizi per una pubblica amministrazione che sia sempre più efficiente, qualificata e idonea a soddisfare le aspettative e i bisogni dei cittadini, delle comunità locali e nazionali alle soglie del terzo millennio.

Antonio Dentoni-Litta

Signor sindaco, la ringrazio delle belle parole che ha avuto nei confronti dell'Amministrazione in generale e desidero essere testimone della veridicità di quanto ha detto. Raramente mi è capitato di vedere un archivio comunale così ben organizzato come quello di Modena. In un precedente incontro qui a Modena ebbi il piacere di visitare l'archivio e devo dire che esso costituisce un esempio per tutti gli archivi e non solo comunali.

È un convegno fortunato questo, perché si trova ad avere il patrocinio di due direttori generali, io infatti porto il saluto sia del direttore generale uscente prof. Mastruzzi, sia del subentrante prof. Italia. Ambedue hanno mostrato dispiacere per non essere qui con noi: proprio questa mattina avverrà il passaggio di consegne.

L'Amministrazione archivistica sente come sua competenza specifica quella di salvaguardare il patrimonio archivistico nazionale e i comuni, direi senza esagerare, custodiscono un terzo di questo patrimonio.

L'organizzazione di un convegno sulla tenuta, sulla gestione degli archivi comunali, mi sembra di grande utilità in questo momento e non solo per celebrare il centenario di una circolare, che dettava un titolario che, forse, in qualche caso riesce ancora ad avere una sua efficacia, in particolare nei confronti dei piccoli archivi comunali.

Chiaramente questo titolario non è più idoneo non solo per i grandi archivi, ma neanche per i medi. Ci troviamo di fronte a una varietà di archivi che, pur presentandosi uguali nella loro apparenza, in effetti differiscono sostanzialmente l'uno dall'altro. Ricordo che, quando eravamo ancora alle dipendenze del Ministero dell'interno, studiammo questo problema allo scopo di redigere nuove direttive per la tenuta degli archivi. Poi, in parte il nostro passaggio ai Beni culturali, in parte la minore influenza che aveva il Ministero dell'interno a un certo punto nei confronti dei comuni, fecero rallentare questa operazione; ed è stato un peccato perché il primo evento avrebbe potuto costituire l'occasione propizia per incidere notevolmente nei confronti degli archivi.

Il nostro passaggio ai Beni culturali ci ha fatto certamente acquisire una maggiore presenza nel mondo culturale. Abbiamo operato moltissimo per la valorizzazione degli archivi non statali e non dico da "vigilare", perché la parola "vigilanza" non è stata mai usata nella nostra amministrazione nell'accezione di "controllo".

Per converso il nostro apporto nella formazione degli archivi, e non solo comunali, è venuto man mano scemando. Più ci allontanavamo dal Ministero degli interni e ci inserivamo nel Ministero dei beni culturali, più aumentava l'attività di valorizzazione e diminuiva il nostro peso nei confronti degli enti. Ci siamo resi conto di questo e stiamo cercando di correre ai ripari. La nostra presenza qui vuole essere anche questo, vogliamo cioè affermare ancora una volta che l'Amministrazione archivistica statale è disponibile ad aiutare gli enti nella gestione degli archivi, perché esse possano lavorare al meglio con la maggiore efficacia ed efficienza.

Diceva Sandri: «L'archivio storico nasce e si difende nell'archivio corrente». Sono parole esatte anche a distanza di cinquant'anni, e sempre attuali a maggior ragione oggi, di fronte a un rivolgimento direi epocale, in un momento in cui si crede — ma non sarà così, a mio giudizio — che l'archivio cartaceo non esisterà più e che avremo solo il documento elettronico. Sono sicuro, e studi in America lo attestano, che la produzione cartacea non è affatto diminuita.

E allora siamo adesso nella necessità di dover ideare nuove forme di archiviazione; dobbiamo avere il coraggio di pensare in quale modo possiamo procedere nei confronti degli archivi.

Non si tratta quindi di studiare solo nuove forme di conservazione e gestione degli archivi, ma anche di attuare reti e sistemi che permettano agli archivi di dialogare tra loro e all'utente di poter attingere le informazioni necessarie alla ricerca sia per fini di studio sia per fini amministrativi.

Non mi voglio dilungare su tale argomento perché credo che se ne parlerà molto in queste giornate. Sento il dovere di ringraziare la sezione Emilia-Romagna dell'Anai e la sua presidente Euride Fregni che, assieme all'Archivio storico del comune di Modena, si è assunta l'onere di organizzare questo convegno, e anche la presidente dell'Anai nazionale, Isabella Orefice, che sta assolvendo in maniera encomiabile a una funzione assolutamente necessaria: quella di operare da *trait d'union* tra l'Amministrazione archivistica e gli archivisti italiani.

Isabella Orefice

Vorrei innanzitutto portare un saluto e un ringraziamento all'Amministrazione comunale di Modena che generosamente ci ospita in questi giorni e che è stata magna pars, tramite il suo Archivio storico, nell'organizzazione di questo convegno. Un saluto particolare (ovviamente questo è un saluto mio particolare) alla sezione Emilia-Romagna della nostra associazione e all'Amministrazione archivistica che praticamente hanno organizzato questo incontro che, secondo me, è di fondamentale importanza. Vediamo infatti qui riunite persone provenienti da diverse realtà istituzionali, culturali e professionali per animare un'iniziativa ed un dibattito che toccherà uno spettro molto ampio di tematiche legate all'archivistica in generale e all'archivistica comunale in particolare. Il tentativo, come diceva giustamente anche il sindaco di Modena, è di sensibilizzare ancora di più tutti quei soggetti che possono concorrere ad una riorganizzazione generale degli archivi delle amministrazioni comunali in Italia, che presentano realtà assolutamente disomogenee, ma che devono concorrere tutti insieme ad una vera e propria riorganizzazione.

Per questo settore, cioè per gli archivi comunali, la nostra associazione ha presentato in questi anni — con risultati non sempre soddisfacenti — una serie di proposte. Mi riferisco per esempio, nel 1990, al tentativo che è stato fatto alla luce della legge 142, quando l'Anai, in vari incontri con politici, ha chiesto al Parlamento, in diverse audizioni, di prevedere e incentivare soprattutto la collaborazione fra enti locali per una gestione unita, laddove non fosse possibile una gestione separata, dell'archivio comunale. In effetti nel Lazio questo tentativo è stato fatto in alcuni casi. L'Anai ha chiesto, presentando una proposta di albi

professionali, che per gli archivi comunali fossero previste delle figure professionali adeguate, con una preparazione specifica. Inoltre, nell'ambito della contrattazione nazionale per gli enti locali, l'Anai ha chiesto che venissero istituiti degli appositi profili professionali. Questi tentativi non si sono ancora completamente realizzati. Noi siamo convinti che insistendo questo possa avvenire, ma insistendo tutti insieme in questa direzione. Attualmente l'Anai, nell'ambito della riforma istituzionale del Ministero dei beni culturali, che avrà comunque un'eco su tutti i beni culturali in generale, sta cercando di portare avanti l'idea di un corpo nazionale di conservatori del patrimonio; non si intende questo corpo unicamente per gli archivisti di Stato, ma un corpo trasversale — così come è concepito e come è presente già da tempo in Francia — di conservatori, ma anche di archivisti legati sia agli archivi del passato come a quelli del presente, partendo dal concetto che la professione è unica. D'altronde, siamo in un momento di grande cambiamento che porterà sempre di più a una ridistribuzione di competenze fra Stato, regioni e comuni. E quindi questo è il momento di collaborare sempre di più. È evidente che in questi cambiamenti repentini che avvengono prima a livello normativo, ci sono dei pericoli per quello che riguarda la nostra professione; pericoli che possono coinvolgere anche i comuni, se non è prevista un'organizzazione ad hoc. Entro il 1999 i comuni, come tutta la pubblica amministrazione, dovranno adottare il protocollo informatizzato secondo le direttive dell'Aipa e ciò vuol dire una riorganizzazione generale dell'archivio corrente. Come questo avverrà è una cosa da seguire. L'Anai ha provato, da un anno a questa parte, a dedicarsi a questo tema, perché lo ritiene fondamentale per tutte le tipologie degli associati, in particolare per gli archivisti comunali. Abbiamo organizzato dei corsi sul tema dell'archiviazione corrente e del record management a cui sono intervenuti molti dei nostri soci. Dopo queste prime esperienze credo che in futuro riusciremo a organizzare, proprio in accordo con le amministrazioni locali, con le regioni e con l'amministrazione archivistica, anche altri corsi più specifici.

Sono passati cent'anni dalla circolare Astengo e molte cose sono cambiate. In quanto funzionario della Soprintendenza del Lazio, ho visto come sia ancora applicata quella circolare in molti comuni laziali, più o meno con una certa omogeneità di vedute. Probabilmente tutto questo va rivisto con uno studio approfondito. Personalmente punterei molto su una valorizzazione della professione di archivista. Per questo oggi chiedo alle amministrazioni comunali, alla Lega delle autonomie locali, all'Anci, all'Aipa e alla nostra Amministrazione di creare un dibattito e di lavorare insieme al fine di portare avanti un progetto comune. Insieme forse ce la possiamo fare. Grazie.

ORGANIZZAZIONE DELL'ARCHIVIO

FOSCA PIZZARONI

La diffusione della circolare Astengo attraverso la raccolta degli inventari degli archivi dei comuni italiani presso l'Archivio centrale dello Stato (1858-1997)

1. *Breve storia della circolare Astengo.* – In Italia, il raggiungimento di un assetto uniforme negli iter amministrativi fu, naturalmente, processo più lento e complesso di quello dell'unità territoriale. La burocrazia sabauda, rigorosamente attenta al quadro della situazione politico-amministrativa quotidiana del paese, nell'incidere le multiformi e consolidate prassi di governo dei decaduti regimi, tra i problemi di primo piano, si trovò ad affrontare quello relativo alla tenuta degli archivi delle amministrazioni locali: il nodo centrale della questione era la confusione e la trascuratezza nei sistemi di classificazione, gestione e conservazione delle carte, per cui veniva a cadere ogni garanzia dei diritti pubblici e privati.

Con regio decreto 5 marzo 1874, n. 1852, le competenze inerenti agli archivi furono poste alle dipendenze del Ministero dell'interno. Già l'anno successivo veniva emanata la normativa che stabiliva l'ordinamento generale degli archivi di Stato, con la quale ci si preoccupava anche di regolamentare la tenuta delle carte da parte delle amministrazioni non centrali del Regno, delle magistrature, dei corpi morali e delle curie diocesane[1]. Ciò nonostante, nutrite lamentele giungevano quotidianamente al Ministero dell'interno dà parte di prefetti e ispettori, che si trovavano nell'impossibilità di operare in sede locale a causa del disordine in cui versavano le carte delle amministrazioni comunali e provinciali.

[1] R.d. 27 maggio 1875, n. 2552, artt. 3, 15, 22.

Il 30 luglio 1882, dalla Segreteria generale, fu diramata a tutte le prefetture la circolare n. 8700, a firma Lovito, "Sulla conservazione degli antichi archivi dei comuni", la cui premessa ben descrive tale panorama archivistico:

«È stato osservato che non tutti i comuni tengono nel dovuto pregio i loro antichi archivi. Oltre a quelli, e sono i più, che le preziose memorie del loro passato relegarono disordinate e confuse in obliati e indecorosi luoghi, ove non tarderanno ad essere colte dall'estrema rovina, ve ne sono altri che ne sperperano buona parte con mal avveduti scarti; e non mancano infine quelli che se ne spogliano del tutto, facendone mercato per vilissimo prezzo. Questi deplorevoli fatti, da cui tanto disdoro e danno ridonda al paese, non hanno potuto non richiamare la seria attenzione del Ministero, (...)».

Si invitavano, quindi, i prefetti a: «vigilare e curare, quanto possibile, la migliore conservazione di archivi, che racchiudono le testimonianze di diritti pubblici e privati, e di tanta parte di storia nazionale»[2].

L'emanazione della circolare Astengo nel 1897, a dodici anni di distanza, testimonia come, nonostante gli sforzi e le premure, la ricerca della soluzione del problema si fosse dimostrata impossibile in sede locale e potesse venire solo da un dettato del potere centrale in materia. Il provvedimento, relativo alle "Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali", ha, infatti, un'introduzione di questo tenore:

«Dalle ispezioni che ad iniziativa di questo Ministero e delle prefetture si eseguono presso gli uffici comunali, assai spesso sono segnalate e deplorate le cattive condizioni degli archivi municipali, per cui l'opera stessa degli Ispettori non può procedere sicura e spedita come occorrerebbe. La mancanza di ordine e di metodo nella tenuta e conservazione delle carte ufficiali non è lieve difetto sul quale si possa trascorrere incuranti, poiché oltre al disagio e alla perdita di tempo che ne deriva ad amministratori ed impiegati per le difficili ricerche; oltre gli inconvenienti che possono nascere dal non aver presenti, per difettosa classificazione, nella trattazione di un affare tutti i documenti che vi si riferiscono, non di rado avviene che il non poter trovare a tempo opportuno un atto, pure di non grande importanza in sé stesso, porta a grave lesione degli interessi e dei diritti comunali. Il Ministero, pertanto, è venuto nella determinazione di stabilire norme semplici e precise per la tenuta degli archivi comunali, le quali senza difficoltà possano attuarsi dai piccoli e dai grandi comuni, e tali norme, corredate anche dai moduli relativi, comunica con la presente ai signori prefetti, perché alla loro volta ne facciano diramazione ai dipendenti comuni e ne curino l'attuazione entro un congruo termine, che sarà a lor prudente consiglio di determinare, onde le amministrazioni comunali abbiano tempo di predisporre il lavoro occorrente»[3].

---

[2] Ministero dell'interno, Segreteria generale, Div. I, Sez. II, Circolare n. 8700 del 30 luglio 1882, "Sulla conservazione degli antichi archivi dei comuni", in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, (d'ora in poi ACS), *Ministero dell'interno, Direzione generale degli archivi di Stato, serie 1*, b. 1, fasc. 1, s.fasc. 5.

[3] Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Div. II, Sez. II, Circolare n. 17100/2 del 1 marzo 1897, "Ordinamento degli archivi dei comuni", in MINISTERO DELL'INTERNO, «Bollettino ufficiale», 1897, pp. 393-410.

I tempi di recepimento del provvedimento, come vedremo, furono più che congrui: ci vollero circa trent'anni e non tutti i comuni adottarono il sistema suggerito. Del resto non era obbligatorio là, dove già esistessero un titolario affine e un apparato di gestione e conservazione efficienti[4]. Che il problema fosse di primaria importanza lo sottolinea un'altra circolare, la 8900 — a firma Serena — diramata a pochi mesi di distanza dall'emanazione dell'Astengo, in cui, ribadendo i contenuti e le esortazioni della Lovito del 1882, si affermava:

«Non ostante le raccomandazioni allora fatte, continuano però a pervenire al Governo lagnanze sulla condizione degli archivi, e premura perché si trovi modo non solo d'impedire la dispersione o il deperimento di tante carte importanti, ma di renderne anche possibile e agevole lo studio ai cultori di storia patria. È necessario quindi non solo raccomandare ma esigere, dove più se ne manifesti il bisogno, che questo scopo sia raggiunto, ordinando prima e inventariando poi gli atti di cui si tratta, per affidarne infine la conservazione ad un custode responsabile»[5].

2. *La vigilanza archivistica e l'obbligo di depositare copia dell'inventario degli atti.* – Tra gli strumenti normativi stilati al fine di garantire una buona tenuta delle carte da parte delle amministrazioni non centrali del Regno, troviamo il disposto dall'art. 69 del regolamento generale per gli archivi di Stato approvato nel 1902, in cui si prevede l'obbligo del deposito della copia dell'inventario degli atti presso l'archivio di Stato competente per territorio; esteso, oltre che agli archivi di province e comuni, anche a "gli enti morali, tanto civili quanto ecclesiastici, e gli istituti da essi dipendenti"[6]. Tale dettato fu ripreso dall'art. 73 del nuovo regolamento del 1911 — tuttora vigente —, con una lieve modifica, per altro estremamente significativa e sostanziale: ora sono due le copie da depositare, una presso l'archivio di Stato competente, l'altra "nell'archivio di Stato di Roma" , o meglio, l'Archivio del Regno[7]. La legge del 1939 all'art. 20 portò un ulteriore ampliamento delle

[4] Il legislatore, inoltre, dettò norme sulla responsabilità degli amministratori locali nella tenuta degli atti e relativamente alla destinazione di locali ad uso d'archivio anche nella formulazione dell'articolato delle leggi comunali e provinciali. Cfr.: r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, artt. 69 e 82; r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, artt. 117 e 319; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, art. 9 e successive modifiche.

[5] Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Div. II, Sez. II, Circolare n. 8900 del 2 novembre 1897, "Conservazione degli antichi archivi dei comuni", in ACS, *Ministero dell'interno, Direzione generale degli archivi di Stato, serie I*, b. 1, fasc. 1, s.fasc. 5.

[6] R.d. 9 settembre 1902, n. 445, Regolamento generale per gli archivi di Stato, art. 69. Come previsto dall'art. 22 del r.d. 27 maggio 1875, n. 2552.

[7] R.d. 2 ottobre 1911, n. 1163, "Regolamento per gli archivi di Stato", art. 73. L'archivio del Regno, istituito con r.d. 27 maggio 1875, n. 2552, fu per un certo periodo considerato, nell'iter amministrativo quotidiano, come sezione dell'Archivio di Stato di Roma, nell'ambito del quale venivano svolte anche le funzioni della Soprintendenza archivistica per il Lazio, Marche e Umbria: cfr. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, serie *Direzione dell'Archivio di Stato di Roma* e *Soprintendenza archivistica per il Lazio, l'Umbria e le Marche.*

competenze in materia di vigilanza, elencando tra gli enti soggetti a normativa, oltre ai parastatali e agli ausiliari dello Stato, gli istituti di credito di diritto pubblico, le associazioni sindacali e le persone giuridiche pubbliche in genere. Ma, facendo loro obbligo di depositare copia dell'inventario degli atti presso l'Archivio di Stato o la Sezione d'archivio di Stato competente per territorio, restringeva il dettato del regolamento[8]. In realtà, lo stesso art. 20 e gli artt. 21 e 29 prevedevano la trasmissione all'Amministrazione centrale di una sintesi delle notizie relative sia agli archivi pubblici che ai privati. Arrivando ai nostri giorni, infine, il disposto dal d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 all'art. 30, titolo IV, capo I, nello stabilire le norme cui gli enti sono sottoposti relativamente alla conservazione, all'ordinamento e all'inventariazione dei propri archivi, al comma *c* fa espressamente obbligo, purtroppo solo per gli enti pubblici, di trasmettere una copia dell'inventario all'Archivio di Stato competente per territorio ed una all'Archivio centrale dello Stato.

In teoria, al variare del dettato di legge, sarebbe dovuto cambiare anche il tipo di documentazione trasmessa dalla periferia al centro. Nella pratica, l'allora Archivio del Regno, oggi Archivio centrale dello Stato, continuò a ricevere le copie degli inventari prodotti in sede locale. Nonostante il variare delle leggi, dei regolamenti e delle ragioni sociali, in virtù di una tradizione che si è andata formando nello stratificarsi dei diversi dettati, l'Amministrazione archivistica, nella sede dell'Archivio centrale dello Stato, possiede un'ampia e ricca collezione di strumenti relativi agli archivi storici riordinati nei comuni italiani. Infatti, senza per ora entrare nel merito, diciamo che, dal 1906 ad oggi il flusso d'invio è stato sostanzialmente ininterrotto, sono molti gli inventari relativi agli archivi comunali, brillano per la quasi totale assenza i provinciali, cominciano a pervenire quelli degli archivi regionali e l'iter del deposito è divenuto d'uso anche relativamente agli inventari di archivi ecclesiastici, notarili e privati, di enti e persino di famiglie.

3. *La raccolta degli inventari degli archivi storici redatti nei comuni italiani. La banca dati.* – Si comprende facilmente come questa raccolta rappresenti un indubbio punto privilegiato d'osservazione. Aiuta a delineare storicamente l'evoluzione dell'istituto della vigilanza archivistica dall'Unità ad oggi, traccia le basi di una mappa che, aggiornata, tra virgolette, 'in tempo reale', cioè al momento della trasmissione all'Archivio centrale dell'inventario prodotto in sede locale,

[8] L. 22 dicembre 1939, n. 2006, "Nuovo ordinamento degli archivi del Regno", artt. 20, 21 e 29.

descrive, rendendo conto del posseduto, la topografia degli archivi storici nei comuni italiani, oltre a poter offrire un incomparabile strumento di supporto alla ricerca dell'utenza.

Nel 1940 fu pubblicato a cura di Francesco M. Ponzetti un elenco del materiale esistente presso l'Archivio di Stato di Roma, basato sulla schedatura della documentazione relativa a due collezioni: una propria dell'Archivio di Stato e limitata agli archivi dipendenti per territorio dalla sua soprintendenza, cioè Lazio, Umbria e Marche; l'altra dell'Archivio del Regno e relativa a tutti gli archivi italiani[9]. Le due distinte collezioni, a detta del Ponzetti, si completavano a vicenda e nel presentare quello che il nostro chiama 'catalogo', derivante dalla unione delle raccolte in esame, scrive[10]:

> «In esso si citano soltanto gli archivi di cui si ebbe notizia certa, accompagnata almeno dalla data iniziale degli atti ... Si sono inoltre aggiornati i nomi dei comuni, omettendo di citare quelli che vennero in seguito soppressi e aggregati ad altri già esistenti o di nuova formazione. Per ogni archivio ci si è limitati a comunicare la data del documento più antico, perché le finalità del presente lavoro non sono quelle puramente scientifiche, cioè di servizio agli studiosi, ma quelle proprie dell'amministrazione: e cioè far sapere quante e quali sono le notizie finora pervenute, affinché gl'interessati vedano le mancanze, le lacune e gli errori, e procurino di correggerli».

Ne risultò un elenco alfabetico di ben 1.067 comuni, da Abbiategrasso (MI) a Zocca (MO), con accanto l'indicazione in sigla del contenuto dell'inventario: A. indicava asilo infantile, Acc. accademia, A.G. archivio giudiziario, C. comune, M. P. monte di pietà, Osp. ospedale, ecc.; a fianco d'ogni sigla la data d'inizio delle carte.

L'opera che egli portò a termine, dati i mezzi del tempo, fu eccezionalmente meritoria, ma non vi è stato modo di proseguire il suo esempio. Certo è che la raccolta continuò, negli anni, ad essere considerata solo ai fini di un eventuale interesse amministrativo e schedata in base a criteri di facile reperimento. Veniva cioè compilato uno schedone riepilogativo per regione, nel quale l'ordine era quello di arrivo dello strumento, e due schedine con i dati anagrafici del comune, il tipo d'archivio censito e gli estremi cronologici dell'inventario. Una delle due era inserita in uno schedario in ordine alfabetico per comune, l'altra, sempre in ordine alfabetico per comune, in uno schedario suddiviso per regioni. La numerazione degli inventari, così come la loro collocazione nei depositi, era a serie aperte suddivise per regioni.

---

[9] Vedi nota 7.

[10] PONZETTI, 1940, p. 142.

Già il Ponzetti rilevava l'importanza che questa collezione poteva rivestire per una visione nazionale del patrimonio e della vita archivistica, ma ipotizzare altri tipi di strumenti di valorizzazione e ricerca, prima dell'arrivo del computer nella pubblica amministrazione era pressoché impossibile. Il momento della trasmissione in sé rappresentava il nucleo centrale del problema, in quanto l'arrivo di un inventario all'Archivio centrale dello Stato è fatto che, logicamente, avviene in modo alluvionale e disorganico rispetto alle esigenze della conservazione e della ricerca. Solo la creazione di una banca dati, suscettibile di aggiornamenti e ampliamenti, poteva permettere un'adeguata valorizzazione di questo materiale ai fini scientifici, cioè di servizio agli utenti, oltre che da un punto di vista archivistico-amministrativo. Si formulò un progetto iniziale di banca dati, nel 1993, elaborato su sistema operativo MS-DOS e software DB IV, opportunamente compilato. Come scopo ci si prefiggeva quello di offrire uno strumento duttile nell'articolazione delle possibilità di reperimento delle informazioni, ma non eccessivamente complesso nell'uso. L'innovazione, infatti, era nel produrre un inventario creato non per il supporto cartaceo, pur offrendo la possibilità di stampare le ricerche effettuate, ma per la consultazione a video, garantendo, così l'aggiornamento dei dati e il loro incremento, in modo organico e funzionale, alle esigenze dell'utenza. Fu creata la scheda e furono immessi una serie di *records*, circa 1400[11], per vedere se il programma 'girava', come si dice in gergo. L'applicazione sembrava funzionare e, tra una prova e l'altra, andò a regime nel 1995.

Ai fini della creazione della scheda, restando nella scia della tradizione archivistica, l'intento è stato quello di redigere un inventario degli inventari, la cui funzione non è di sostituire la consultazione dell'unità archivistica né tanto meno delle carte, che si dovranno studiare in sede locale; bensì di accedere in modo rapido e compiuto ad informazioni la cui peculiarità può essere definita con il sostantivo 'disarticolazione'. Con campi separati, disposti in un unico *record,* abbiamo descritto i dati anagrafici del comune (regione e provincia, aggiornati solo a partire dal momento della loro istituzione), quelli archivistici (busta, numero d'inventario, titolo e data di redazione dello stesso, tipo di stesura dell'inventario: prospetto, elenco, sommario, analitico; tipo di archivio censito: regionale, provinciale, comunale, aggregato, ecclesiastico, notarile, privato; estremi cronologici; note: di contenuto archivistico) e bibliografici.

[11] Corrispondenti al contenuto di 80 buste. Allora la serie ne comprendeva 487. Attualmente ammontano a 572. Del posseduto anteriormente al 1995, al 31 ottobre 1997, sono state inserite 242 buste.

Il titolo dell'inventario è stato dato per esteso e le tipologie archivistiche sono state raggruppate, come accennato, in 'regionale', per gli inventari relativi alle carte degli archivi delle regioni; 'provinciale', per gli archivi delle province; 'comunale', per la documentazione attinente agli affari dei comuni. In genere, quest'ultimo tipo d'inventario è stilato in modo composito: oltre a contenere la descrizione delle carte di specifica pertinenza del comune, a volte comprensive di ciò che dovrebbe essere nell'archivio di deposito e nel corrente, spesso riporta, frammisti o in appendice, inventari relativi alla documentazione depositata dalle congregazioni di carità, dalle diocesi, dai monti di pietà, dalle preture, dai consorzi intercomunali, dagli ospedali e così via. In questi casi abbiamo adottato la tecnica della sottofascicolazione. Estrapolando i dati, tali archivi sono stati descritti con scheda propria, mantenendo il numero d'inventario assegnato al comune con l'aggiunta del '.1', '.2', '.3' ecc., e classificati con il tipo loro proprio, cioè 'aggregato'[12]. Con 'ecclesiastico', s'intendono, logicamente, tutti gli archivi di diocesi, parrocchie, chiese, conventi, ecc. Lapalissiano quali inventari siano classificati con il tipo 'notarile'. Infine, con 'privato' si indicano gli archivi degli enti e non solo: abbiamo banche, società, consorzi, piccole aziende, istituti culturali, fondazioni e famiglie. Tale classificazione potrebbe sembrare rigida e poco rispondente in prospettiva futura, ma i criteri adottati possono sempre essere ampliati e facilmente rivisti o aggiornati. Per ora, in base alla documentazione posseduta rispondono in maniera agile alle nostre esigenze di descrizione standard. Sempre ad un criterio standard ci si è riferiti per descrivere la stesura dell'inventario in oggetto: se si tratta di una redazione analitica, o sommaria, oppure di un semplice elenco o di un prospetto. Inoltre, vengono registrati gli estremi cronologici, comprensivi dell'anno iniziale e finale delle carte; la loro mancanza è descritta con 's.d.', senza data. Infine, ci è sembrato utile rilevare il curatore e la data di redazione dello strumento. A proposito di quest'ultima, duole notare che non sempre viene apposta e si è quindi costretti a desumerla — operazione debitamente descritta in nota — in base alla data di trasmissione in Archivio centrale o all'analisi del tipo di redazione — formato, carta, scrittura, tipo di fotocopia — o, nel caso di inventari comprensivi dell'archivio corrente, dagli estremi cronologici di quest'ultimo. Per gli inventari a stampa sono rilevati il luogo di edizione e l'editore.

Diversi i tipi di ricerca che si possono impostare. Ora, inoltre, il *data base* è stato riversato in *ACCESS*. Se ne può quindi usufruire in modo estremamente semplice e anche più fantasioso. Avendo sempre a disposizione l'intera banca dati e potendo interagire con tutti i campi della scheda, le informazioni posso-

[12] Vedi esempio in APPENDICE (p. 47): *GUIDA Query 1*.

no essere estratte a seconda degli interessi dell'utente, i dati intrecciati e ricercati in modo articolato e concatenato, attraverso la formulazione di una *query*.

Un esempio di ricerca, se pur riduttivo e nell'ottica archivistico-amministrativa, sono alcune statistiche stilate per l'occasione[13], attraverso le quali possiamo ottenere una serie di informazioni che permettono una visione prospettica del panorama degli archivi comunali in Italia, regione per regione, dagli inizi del secolo ad oggi. La prima, che potrebbe essere descritta come la statistica annuale dei flussi di produzione dal 1858 al 1997, basata sulla data di redazione degli inventari, fornisce dati globali del tipo di stesura e le cifre relative alla produzione di inventari per ogni regione. La seconda, partendo dal numero totale degli inventari prodotti per provincia, rileva il dato reale dei comuni archivisticamente censiti e lo confronta con quello degli esistenti in base all'indice geografico ISTAT del 1996. La terza, infine, prendendo spunto dalle diverse tipologie degli archivi censiti ne sintetizza le quantità in ambito regionale.

Prima di esaminare i dati ottenuti, alcune doverose premesse.

I. La statistica del flusso di produzione annuale degli inventari manca dei dati relativi al depositato anteriormente al 1994 per sette regioni: Marche, 187 inventari; Piemonte, 387 inventari; Puglia, 245 inventari; Toscana, 422 inventari; Trentino Alto Adige, 345 inventari; Veneto, 418 inventari. Riguardo alla Lombardia sono stati immessi i dati di 328 inventari su 1.261, più 6 scatole contenenti gli strumenti stilati attraverso il progetto *ARCHIDATA*. Ci è sembrato, comunque, che ciò non andasse ad inficiare la possibilità di una proiezione quantitativamente e qualitativamente fedele.

II. Per le altre statistiche abbiamo preso in considerazione solo le regioni di cui, al 31 ottobre 1997, erano stati inseriti i dati completi (13 su 20): Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta.

Inoltre, le ricerche sono state effettuate prendendo in esame un solo tipo di inventari, quello 'comunale', tranne per l'ultima statistica, riepilogativa per regione dei tipi di archivi censiti: regionale, provinciale, comunale, aggregato, ecclesiastico, notarile, privato.

4. *Note sulla diffusione della circolare Astengo in rapporto all'evolversi dell'istituto della vigilanza attraverso la statistica annuale dei flussi di produzione degli inventari.* – L'analisi della statistica n. 1, relativa ai flussi di produzione degli inventari negli anni[14], ci

[13] Vedi APPENDICE (pp. 48 e seguenti).

[14] Vedi APPENDICE: Statistica 1.

permette di delineare sommariamente quella che fu la diffusione della circolare Astengo, attraverso una veloce corsa nella storia della vigilanza archivistica. Come si può vedere dalla statistica in oggetto, possediamo esemplari a partire dal 1858[15], ma il grosso della documentazione inizia dal 1906, anno in cui il Ministero dell'interno avviò un censimento[16] degli archivi delle amministrazioni locali: nei quattro anni successivi abbiamo l'invio di 155 inventari[17]. Se pensiamo al numero dei comuni italiani, nonché al loro vissuto storico, non si può dire che tale indagine ottenne risultati pregevoli[18]. Nel 99% dei casi, infatti, i comuni si limitarono a rispondere con un 'Sì' o un 'No' alle domande formulate nel modello esemplificativo predisposto dalla Divisione II. Le notizie da fornire all'amministrazione centrale, naturalmente, dovevano articolarsi in modo archivisticamente corretto, rispondendo in ordine logico ad una serie di quesiti: 1."Quale l'anno di istituzione dell'archivio?" E difficilmente si trovano archivi istituiti prima della seconda metà dell'Ottocento: in linea di massima la data d'inizio è il 1884. 2."Quali i danni subiti a seguito di calamità naturali o altro?" Un buon 80% risulta aver subito incendi o inondazioni o crolli o devastanti passaggi di truppe e briganti, che nulla del precedente, relativo all'antico regime, hanno lasciato intatto. 3."Quali i locali destinati all'archivio e loro condizioni rispetto alla sicurezza, umidità ecc.?" In genere il materiale risulta raccolto nella stanza del segretario comunale o comunque "locale adeguato e asciutto". 4."Dove si conserva il materiale?" Sempre in armadi. 5."Chi l'ha in consegna?" Sempre il segretario comunale. Infine si richiedeva l'indicazione descrittiva dei volumi, e documenti preziosi per interesse storico o per miniature e pittura o notevoli per rilegatura e ornamenti, sigilli, autografi ecc. Accanto a questa domanda, nel 95% dei casi, si trova un commento standard: due belle barre nere, tracciate col pennino ben pregno dell'inchiostro a base minerale in uso all'epoca. Così come standard è la risposta all'ultimo quesito relativo all'esistenza di inventari antichi o

[15] L'"Inventario generale del comune di Cassiano Po" (Pavia), un elenco con estremi cronologici 1801-1870 (*b.* 128, inv. LO 208); inoltre due inventari sommari: uno del 1884 del comune di Cesena (Forlì) che comprende documentazione a partire dal 1500 fino al 1832 (b. 37, inv. EM174); l'altro del 1895 relativo al comune di Colledanchise (Campobasso) con carte dal 1853 al 1893 (b. 1, inv. A18). Infine, l'inventario analitico redatto da Silvio Lippi e stampato per i tipi della Tipografia Muscas di P. Valdès a Cagliari nel 1897, dell'"Archivio comunale di Cagliari", con estremi cronologici 1070-1870 (b. 387, inv. SA54).

[16] Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Div. II, Sez. II, Circolare n. 8900/22, in ACS, *Inventari degli archivi storici censiti nei Comuni italiani.*

[17] Ricordo che mancano i dati precedenti al 1994 per Marche, parte della Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige,Veneto.

[18] Cfr. anche PONZETTI, 1940, p. 142.

indici di serie esistenti: "Non esistono inventari antichi". Ci sono state, poi, alcune amministrazioni comunali che, lasciando traccia perenne di quanto fosse lontana dal comune buon senso la nozione di 'documento', inviarono l'inventario dell'elenco dei beni mobili di proprietà dell'ente.

Di applicazione della circolare del Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Divisione II, Sezione II, del primo marzo 1897, n. 17100/2, relativa all'"Ordinamento degli archivi dei comuni", firmata, per il ministro, dal consigliere di Stato senatore Carlo Astengo, naturalmente non v'è traccia e siamo, come detto, al 1910.

Dal 1910 al 1919 il mondo archivistico dell'amministrazione locale sembra essersi fermato.

La produzione di strumenti riprende nel 1920 con un inventario e tale rimane la media fino al 1926: il materiale a disposizione è quindi troppo esiguo per poter valutare il recepimento delle "Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali". Mentre fornisce dati certi dell'avvenuta adozione del metodo di classificazione delineato dal Ministero dell'interno l'anno 1927. Trent'anni, dopo tutto, non sono molti per una pubblica amministrazione abituata a variegati e diversi, quanto consolidati, sistemi politico-burocratici, che doveva uniformarsi ed adeguarsi ad un nuovo modello di stato, per altro in formazione ed evoluzione. Il 1927 è l'anno in cui inizia una nuova alacre era di revisione delle carte e si delinea un profondo cambiamento nella cultura amministrativa, foriero di una diversa visione dell'oggetto 'archivio', che, per usare l'etichetta data dalla critica letteraria a questo periodo, potremo definire, senza timore d'essere smentiti, in ogni senso 'decadente'. Se fino al primo decennio del secolo la preoccupazione era conoscere, quantificare e ordinare il patrimonio documentario e storico documentario posseduto, in base all'art. 69 del regolamento 1902, ora l'interesse preminente è un altro e ben trapela da un'analisi della normativa in materia archivistica, messa a punto in questo arco di tempo, tendente tutta all'eliminazione del materiale cartaceo giacente nelle pubbliche amministrazioni. Tra il 1916 e il 1930 sono diversi gli strumenti legislativi posti in essere in materia di alienazione della documentazione cosiddetta inutile e, per assicurarne il funzionamento, di cessione gratuita degli scarti d'archivio a favore della Croce rossa[19]. La molla del processo

[19] D.lgt. 30 gennaio 1916, n. 219 relativo all'alienazione dalle carte fuori uso delle amministrazioni statali e alla semplificazione del provvedimento di scarto. L. 31 marzo 1921, n. 378; r.d. 21 luglio 1921, n. 1104; r.d. 21 dicembre 1922, n. 1760; r.d.l. 10 agosto 1928, n. 2034, modificato con r.d.l. 12 febbraio 1930, n. 84 e trasformato in l. 17 aprile 1930, n. 578 tutti relativi alla cessione gratuita degli scarti d'archivio per assicurare il funzionamento della Croce rossa italiana.

d'inventariazione diviene così lo 'scarto', effettuato secondo il dettato dell'art. 74 del nuovo regolamento archivistico, approvato nel 1911, che recita:

«Le province, i comuni e le istituzioni pubbliche di beneficenza non potranno procedere ad alcuna eliminazione di atti, dei quali reputino inutile l'ulteriore conservazione, se non in seguito ad apposita deliberazione motivata dai rispettivi consigli (...)».

E molte sono le delibere podestarili conservate all'interno degli inventari compilati tra il 1927 e il 1939, adottate sicuramente per un esigenza di riordino delle carte, ma, soprattutto, al fine di ridurre ed eliminare la massa documentaria giacente. Gli strumenti stilati, in questo periodo, sono 241, con una media di produzione di 18 unità all'anno, il cui livello qualitativo non è alto. Nella maggior parte dei casi abbiamo frettolosi elenchi (202), o prospetti (25) privi di estremi cronologici, a fronte di 17 inventari sommari e 10 analitici. Finalmente, però la loro redazione è approntata in base a titolari formulati applicando le categorie e le classi della circolare Astengo, a volte in modo così rigoroso da comprendervi anche i periodi pre-unitari.

Nel 1939 si ha il nuovo ordinamento degli archivi del Regno. Vengono istituite le soprintendenze archivistiche, ampliate le competenze in materia di vigilanza, estendendole agli istituti di credito di diritto pubblico, alle associazioni sindacali e alle persone giuridiche pubbliche in genere e, nonostante le restrizioni del dettato all'art. 20, come precedentemente notato, l'istituto del deposito, nella sostanza, non mutò. Sono 13 gli strumenti inviati all'Archivio del Regno nel 1940, in perfetta media. Il fatto che quest'ultima si abbassi in modo vertiginoso tra il 1941 e il 1949 a 4 unità archivistiche prodotte per anno (sottolineando che per il 1943 vedono la luce ben 4 inventari e solo nel 1944, 1945 e 1948 non si riordina nulla) non stupisce, trattandosi non solo di un periodo di guerra, ma, anche, estremamente critico e complesso per la storia politico-istituzionale del nostro paese.

Con il 1950 l'attività archivistica locale riprende e, negli anni, cresce in modo esponenziale. Questo primo decennio del secondo dopoguerra vede la produzione di ben 189 inventari, in maggioranza elenchi, ma a fronte di una diminuzione della redazione dei prospetti — solo 11 — si ha un incremento dell'inventariazione sommaria delle carte — 16 unità —. L'indice del fattore qualitativo, quindi, si alza. Analizzando la documentazione, emerge anche un altro dato: relativamente alla tenuta dell'allora archivio di deposito e corrente, inizia il distacco dalle direttive emanate con la circolare Astengo, con conseguente ricaduta nella confusione e nella trascuratezza dei sistemi di classificazione, gestione e conservazione delle carte. Tanto che, all'inizio del decennio successivo, con circolare dell'Ufficio centrale degli archivi di Stato, del 25 giugno 1960, l'amministrazione si vede costretta ad emanare "(...) dettagliate

istruzioni di massima per il riordinamento e l'inventariazione degli archivi comunali, in modo da rendere più uniforme e spedita l'esecuzione dei lavori (...)"[20]. Istruzioni attraverso le quali, indicando i criteri di riferimento per riordinare e inventariare gli archivi dei comuni in base alle diverse epoche, si ribadisce l'uso e l'utilità delle categorie e delle classi formulate nella circolare Astengo per la tenuta delle carte posteriori al 1897. I frutti di quest'opera di normalizzazione delle regole e impulso al riordinamento sono abbondanti: viene raggiunta l'acme della produttività. Ben 700 sono gli strumenti redatti in questo decennio, una media annua, quindi — altissima — di circa 70 riordinamenti. Gli elenchi sono 574, 71 gli inventari sommari, 32 gli analitici e solo 23 i prospetti. Gli anni Sessanta vengono, così, a rappresentare, per la storia degli archivi, un fecondo periodo di attiva riflessione: è del 30 settembre 1963 l'emanazione della nuova legge, la n. 1409, attualmente in vigore. In quest'arco di tempo, inoltre, vedono la luce le prime sezioni separate d'archivio, a stigmatizzare il volume e l'ampiezza dell'opera svolta in collaborazione tra le soprintendenze archivistiche e gli enti locali.

Gli anni Settanta e Ottanta sembrano segnare una battuta d'arresto con una media, rispettivamente, di 29 e 14 inventari all'anno. È sempre forte la redazione d'elenchi — 248 negli anni Settanta e 63 negli Ottanta —, mentre via via si estingue quella dei prospetti — 3 nel 1970 e solo uno nel 1985 —. Netta, comunque, la variazione nella qualità del prodotto relativamente alla redazione di strumenti sommari (rispettivamente 25 e 54) ed analitici (11 e 21). In realtà, nell'arco temporale compreso tra il 1970 e il 1989, con strascichi fino ai nostri giorni, si sono prodotti una serie di cambiamenti nell'ambito del quadro istituzionale, dovuti alla progressiva applicazione del dettato costituzionale relativo al decentramento amministrativo, che avrebbero bisogno di un'analisi più approfondita. In tema d'archivi, ad esempio, l'articolo 7, comma a, del decreto del presidente della repubblica, del 14 gennaio 1972, che dispone il "Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e relativi personali ed uffici", creò non pochi problemi d'interpretazione[21].

---

[20] Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Ufficio centrale degli archivi di Stato, Circolare n. 14/60 del 25 giugno 1960, "Riordinamento degli Archivi comunali".

[21] D.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3. L'art. 7 recita: «Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di musei e biblioteche di enti locali. Il trasferimento riguarda, tra l'altro, le funzioni concernenti: *a*) la istituzione, l'ordinamento e il funzionamento dei musei e delle biblioteche popolari ed i centri di pubblica lettura istituiti o gestiti da enti locali e gli archivi storici ad essi affidati».

L'amministrazione archivistica, in data 10 luglio, ritenne opportuno diramare la circolare 37/72, attraverso la quale tendeva a chiarire l'enunciato di tale dispositivo di legge e riaffermare le competenze dello Stato in materia di vigilanza sugli archivi degli enti territoriali[22]. L'attuazione del decentramento amministrativo comportò un confronto e una ridefinizione degli equilibri Stato-enti locali: lavoro delicato quanto complesso e non risolvibile in tempi brevi. Nel 1975, inoltre, venne istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali[23] e con d.p.r. n. 854[24], dello stesso anno, si stabilivano le attribuzioni del Ministero dell'interno in materia di documenti archivistici non ammessi alla libera consultabilità. Arrivando alle soglie degli anni Novanta, abbiamo la legge n. 142 che prevede per gli enti locali l'adozione di un proprio statuto in cui, tra l'altro, stabilire le modalità d'accesso dei cittadini alle informazioni e la 241[25] che norma i procedimenti amministrativi e il diritto d'accesso. Rispetto al primo dettato di legge, la 142/90, il 21 maggio 1991 la Divisione vigilanza, dell'Ufficio centrale per i beni archivistici, emanò una circolare in cui ci si preoccupava di sollecitare

> «gli istituti archivistici preposti alla vigilanza presso i comuni e le province di competenza affinché, in sede di redazione degli strumenti statutari, gli enti in oggetto provvedano all'adozione di norme atte a definire l'ordinamento degli uffici preposti alla corretta tenuta dell'archivio corrente, di deposito e storico (...) »

in particolare richiamando

> «l'attenzione sugli obblighi previsti dal d.p.r. 1409/63 per gli enti pubblici in materia di scarto, istituzione della Sezione separata d'archivio e affidamento della sua direzione a personale idoneo, consorzi archivistici, nonché sulla già citata normativa concernente la consultabilità dei documenti»[26].

I risultati del dibattito e della collaborazione con le soprintendenze archivistiche sono evidenti e trapelano dai dati numerici che ci offre la statistica del flusso di produzione degli inventari. Come data di massima, per indicare, tra virgolette, 'il superamento' proficuo dell'*impasse* creatasi con l'attuazione del

---

[22] Ministero dell'interno, Direzione generale degli archivi di Stato, Circolare n. 37/72 del 10 luglio 1972. Cfr.: ZANNI, 1975.

[23] D.l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in l. 29 gennaio 1975, n. 5.

[24] D.p.r. 30 dicembre 1975, n. 854, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* del 16 febbraio 1976, n. 42.

[25] L. 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"; l. 7 agosto 1990, n. 241 "Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso". Cfr. p. 3.

[26] Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale beni archivistici, Divisione vigilanza, Circolare n. 71/91 (6), "Attuazione delle norme previste dalla legge 8.6.1990, n. 142, in materia di accesso alla documentazione dei comuni e delle province".

decentramento amministrativo, oltre che il corretto recepimento del dettato legislativo in materia d'accesso alla documentazione, possiamo prendere il 1994: anno in cui il meccanismo dei finanziamenti regionali, volti all'istituzione, all'ordinamento e al funzionamento degli archivi storici affidati agli enti locali diviene norma d'uso comune. I progetti finalizzati al recupero della memoria storica nel proprio territorio si moltiplicano, le cifre si innalzano con un notevole incremento negli anni. Nel '94 gli strumenti prodotti sono 103, di cui 17 inventari analitici, 51 elenchi e 35 inventari sommari. Nel 1995 sono 111 (13 analitici, 47 elenchi e 51 sommari). Nel 1996 arriviamo a 152 con 17 inventari analitici, 51 elenchi e ben 84 inventari sommari. Il dato per il 1997, tenendo conto però che la trasmissione in ACS non è sempre puntuale, è di 49 (3 analitici, 25 elenchi, 21 sommari).

5. *Il numero dei comuni archivisticamente censiti in rapporto all'indice geografico dei comuni ISTAT e uno sguardo agli altri tipi d'inventari posseduti.* – Se dobbiamo credere alle statistiche, nei 100 anni di storia degli archivi territoriali velocemente percorsi è stata svolta una gran mole di lavoro e si è sicuramente ampliata la coscienza del proprio divenire e dell'appartenenza alla storia del paese. Eppure c'è ancora molto da fare come si può notare dalla seconda statistica, in cui a partire dal totale degli inventari prodotti in ogni provincia, delle 13 regioni di cui possediamo i dati completi, abbiamo a confronto il numero dei comuni effettivamente censiti, dal punto di vista archivistico, rispetto al dato reale dei comuni esistenti in base all'indice geografico ISTAT del 1996.

Esaminiamo i primi due dati: 'inventari redatti' e 'numero comuni censiti'. Come si può notare il numero dei comuni in cui è stata svolta opera di riordinamento è spesso inferiore al totale complessivo degli inventari redatti. Ciò può voler dire due cose: si sono prodotti più inventari di uno stesso archivio in epoche diverse e anche a tal fine è importante avere la data di redazione dello strumento; oppure in uno stesso archivio si sono redatti più strumenti, per valorizzare serie particolari. Ora confrontiamo il 'numero dei comuni censiti' con quello dell'indice geografico ISTAT: ad eccezione della provincia di Bologna, il numero dei comuni dell'indice ISTAT non solo non corrisponde a quello delle amministrazioni i cui archivi sono stati riordinati e inventariati, ma è di molto superiore e, in questo caso, il dato si commenta da solo.

Altra statistica, che delinea il quadro del da farsi, è la n. 3 in base alla quale possiamo valutare i diversi tipi di archivi censiti in una sintesi d'ambito regionale. Non potendo commentare i dati relativi agli archivi ecclesiastici, notarili e privati in quanto, purtroppo, come accennato, in base all'art. 30 del

d.p.r 1409/63 le soprintendenze archivistiche non sono in obbligo di trasmettere copia dell'inventario delle loro carte all'Archivio centrale, li riportiamo a puro titolo d'informazione. Senza indugiare ulteriormente sugli archivi comunali e sugli aggregati, né volendo tener conto dei dati inerenti agli archivi regionali, perché ancora troppo presto, vediamo che sono solo 14 gli archivi provinciali di cui si possiede uno strumento di corredo. Come premesso, parliamo di 13 regioni su 20; 13 regioni composte da ben 53 province! Anche questo è un dato che si commenta da solo.

Molti, dunque, sono i comuni di cui ci manca la testimonianza dell'opera svolta nel paese e per il paese, quasi totale l'assenza di ciò che ha significato e rappresenta nel quadro istituzionale della nazione italiana l'ente provincia, la cui storia in alcuni casi affonda le radici in epoca pre-unitaria.

6. *Le categorie e le classi della circolare Astengo nella prassi amministrativa quotidiana.* – Non abbiamo ritenuto necessario esaminare, se pur con questo stile didascalico e veloce, le modalità d'applicazione di categorie e classi perché in sintesi è già tutto puntualmente descritto nell'articolo di Augusto Antoniella *A proposito di archivi comunali e di istruzioni sulla loro tenuta*[27].

Nella sua formulazione teorica la circolare Astengo è estremamente duttile secondo quanto il Ministero stesso si era prefisso:

> «Il Ministero, pertanto, è venuto nella determinazione di stabilire norme semplici e precise per la tenuta degli archivi comunali, le quali senza difficoltà possano attuarsi dai piccoli e dai grandi comuni».

Inoltre, se la confrontiamo con i titolari in uso nel periodo pre-unitario troviamo, come accennato, una naturale affinità dovuta al fatto che una buona conduzione della 'cosa pubblica' non sottostà a limiti dettati dall'ampiezza territoriale o da diverse forme di governo. Nella sua applicazione pratica ha ripercussioni quanto mai composite sulla tenuta degli archivi e conseguente compilazione degli inventari, perfettamente messe a fuoco nell'articolo citato. I problemi sostanziali si rivelano l'interpretazione della norma e la poca dimestichezza con la disciplina archivistica. Ad esempio il concetto di 'classificazione' troppo spesso confuso con quello di 'fascicolazione' produce degli informi ed enormi contenitori, in cui molte amministrazioni locali perdono via via il senso della continuità delle loro funzioni nel tempo e nei diversi regimi, nonché la possibilità di gestirle e ricostruirle.

---

[27] ANTONIELLA, 1980.

Le quindici categorie, suddivise in classi — il cui numero, con lungimiranza, può essere aumentato «quando occorressero necessità nuove»[28] — presuppongono un concetto fondamentale descritto dall'Antoniella come 'settore di attività'. Questo è il segreto di lunga vita dell'ormai centenaria circolare Astengo, la cui struttura, se correttamente applicata, permette un dialogo immediato, agile e 'trasparente' con le carte prodotte e conservate. Cambiano le denominazioni, si frammentano le competenze e si specializzano le funzioni, gli ambiti d'esercizio della tutela a garanzia dei diritti pubblici e privati rimangono, però, sostanzialmente inalterati. Ai nostri giorni le competenze si sono ampliate e diversificate, le denominazioni degli uffici sono variate, il protocollo informatizzato e informatico sono una realtà, così come il fascicolo virtuale e la firma digitale, ma il concetto di produzione documentaria resta pur sempre legato a quello di 'settore di attività'.

Bibliografia essenziale

Antoniella A., *A proposito di archivi comunali e di istruzioni sulla loro tenuta*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XL (1980), pp. 46-55.

Ferrara P., *L'Archivio centrale dello Stato: storia interna e attività*, in *L'Archivio centrale dello Stato 1953-1993*, a cura di M. Serio, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1993, pp. 173-214 (Pubblicazioni degli archivi di Stato, Saggi, 27).

Lodolini E., *Aspetti della vigilanza dello Stato sugli archivi degli enti pubblici non statali*, in «Rassegna degli archivi di Stato», XV (1955), 2, pp. 121-140.

Ponzetti F.M., *Notizie degli archivi d'Italia ufficialmente trasmesse e raccolte presso l'Archivio del Regno (1874-1939)*, in «Archivi. Archivi d'Italia e Rassegna internazionale degli archivi», serie II, VII (1940), pp. 141-173.

Tosatti G., *Dall'Archivio del Regno all'Archivio centrale dello Stato: l'istituto e la sua sede*, in *L'Archivio centrale dello Stato 1953-1993*, a cura di M. Serio, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1993, pp. 319-344 (Pubblicazioni degli archivi di Stato. Saggi, 27).

Zanni Rosiello I., *La Regione e gli archivi locali*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV (1975), pp. 397-407.

[28] "Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali", art. 2, in Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Div. II, Sez. II, Circolare n. 17100/2 del 1 marzo 1897, "Ordinamento degli archivi dei comuni", citata.

APPENDICE

Esempio di sottofascicolazione, *GUIDA Query 1*

BUSTA	*INV.*	*REGIONE*	*PROV.*	*COMUNE*
510	ER 429	Emilia Romagna	FO	DOVADOLA
510	ER 429.1			
510	ER 429.2			
510	ER 429.3			
510	ER 429.4			
510	ER 429.5			

TITOLO	*D.R.*	*STESURA*	*TIPOLOGIA*	*E.C.*	*NOTE*
Archivio storico comunale	1994	elenco	COMUNALE	1842/1977	
Archivio del Giudice conciliatore	1995	elenco	AGGREGATO	1899/1972	
Archivio dell'Ufficio Imposte di consumo	1995	elenco	AGGREGATO	1947/1972	
Archivio Comitato pro monumento ai Caduti	1995	elenco	AGGREGATO	1922/1929	
Archivio Ospedale Zauli	1995	elenco	AGGREGATO	1883/1967	
Archivio Ente comunale di assistenza	1995	elenco	AGGREGATO	1939/1979	

Statistica n. 1: *produzione annuale degli inventari comunali nel periodo 1858-1997* (*)

Anno	N. inv. prodotti	Analitico	Elenco	Prospetto	Sommario	Regioni (numero inventari prodotti)
1858	1	—	—	1	—	Lombardia
1884	1	—	—	—	1	Emilia Romagna
1895	1	—	—	—	1	Molise
1897	1	1	—	—	—	Sardegna
1900	4	—	2	1	1	Lombardia (2); Liguria (1); Sicilia (1)
1905	3	—	3	—	—	Emilia Romagna (2); Lombardia (1)
1906	155	5	52	95	3	Abruzzo (12); Basilicata (7); Calabria (17); Campania (22); Emilia Romagna (23); Lazio (1); Liguria (9); Lombardia (51); Molise (4); Sicilia (8); Umbria (1)
1907	41	—	11	30	—	Abruzzo (4); Basilicata (4); Calabria (6); Campania (9); Emilia Romagna (2); Lombardia (6); Molise (2); Sicilia (7)
1908	5	—	1	4	—	Abruzzo (1); Lombardia (3); Sicilia (1)
1909	17	—	4	12	1	Basilicata (1); Lombardia (16)
1910	4	—	4	—	—	Emilia Romagna (1); Umbria (3)
1920	1	—	—	1	—	Lombardia
1922	1	—	1	—	—	Emilia Romagna
1924	1	—	1	—	—	Emilia Romagna
1925	1	—	1	—	—	Lombardia
1926	2	—	1	1	—	Liguria (1); Sardegna (1)
1927	14	—	14	—	—	Emilia Romagna (1); Liguria (7) ; Sardegna (1); Sicilia (5)
1928	57	1	46	8	2	Abruzzo (1); Calabria (1); Campania (1); Emilia Romagna (22);Friuli Venezia Giulia (9);Liguria (12); Sicilia (11)
1929	8	—	6	2	—	Emilia Romagna (5); Friuli Venezia Giulia (2); Sicilia (1)
1930	12	—	12	—	—	Abruzzo (1); Emilia Romagna (1); Friuli Venezia Giulia (1); Liguria (3); Lombardia (5); Sicilia (1)
1931	1	1	—	—	—	Campania

(*) Per alcune Regioni (Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia) al 31 ottobre 1997 non era stato completato il trattamento dei dati anteriormente al 1994 (cfr. p. 38).

continua Statistica n. 1: *produzione annuale degli inventari comunali nel periodo 1858-1997*

Anno	N. inv. prodotti	Analitico	Elenco	Prospetto	Sommario	Regioni (numero inventari prodotti)
1932	3	—	2	—	1	Basilicata (1); Liguria (2)
1933	44	4	30	6	4	Abruzzo (1); Basilicata (3); Emilia Romagna (27); Friuli Venezia Giulia (3); Liguria (2); Lombardia (5); Sicilia (3)
1934	42	—	36	2	4	Emilia Romagna (26); Friuli Venezia Giulia (1); Lombardia (12); Sicilia (3)
1935	25	—	20	2	3	Campania (4); Emilia Romagna (9); Lombardia (11); Sicilia (1)
1936	9	—	9	—	—	Emilia Romagna (1); Lombardia (1) ; Sardegna (1)
1937	7	—	6	—	1	Calabria (1); Emilia Romagna (1); Lombardia (5)
1938	5	—	4	—	1	Campania (1); Emilia Romagna (1); Lombardia (3)
1939	14	—	13	1	—	Emilia Romagna (1); Lombardia (12); Umbria (1)
1940	13	—	12	—	1	Emilia Romagna (1); Lombardia (12)
1941	3	—	3	—	—	Lombardia
1942	6	—	6	—	—	Lombardia
1943	4	—	3	—	1	Emilia Romagna (1); Lombardia (3)
1946	3	—	3	—	—	Emilia Romagna (1); Lazio (1); Liguria (1)
1947	1	—	1	—	—	Lombardia
1949	2	1	1	—	—	Emilia Romagna (1); Liguria (1)
1950	69	1	63	4	1	Abruzzo (1); Emilia Romagna (1); Friuli Venezia Giulia (1); Liguria (17); Lombardia (39); Sicilia (3); Umbria (7)
1951	15	—	15	—	—	Liguria (1); Lombardia (13); Piemonte (1)
1952	5	—	5	1	—	Lazio (1); Lombardia (1) ; Sardegna (1); Sicilia (2)
1953	15	—	12	1	1	Emilia Romagna (2); Friuli Venezia Giulia (2); Lombardia (7); Umbria (4)
1954	27	—	14	—	13	Abruzzo (26); Lombardia (1)
1955	7	—	7	—	—	Abruzzo (1); Emilia Romagna (1); Friuli Venezia Giulia (1); Lombardia (4)

continua Statistica n. 1: *produzione annuale degli inventari comunali nel periodo 1858-1997*

Anno	N. inv. prodotti	Analitico	Elenco	Prospetto	Sommario	Regioni (numero inventari prodotti)
1956	1	—	1	—	—	Lombardia
1957	11	—	10	1	—	Friuli Venezia Giulia (1); Liguria (1); Lombardia (1); Umbria (7); Valle d'Aosta (1)
1958	19	1	15	3	1	Emilia Romagna (4); Lazio (2); Liguria (3); Lombardia (4) ; Sardegna (4); Umbria (3)
1959	20	1	17	1	1	Emilia Romagna (6); Friuli Venezia Giulia (1); Lazio (3); Liguria (6); Lombardia (2) ; Sardegna (2)
1960	159	3	130	7	18	Abruzzo (2); Emilia Romagna (56); Friuli Venezia Giulia (8); Liguria (42); Lombardia (35); Molise (1) ; Sardegna (10); Sicilia (1);Valle d'Aosta (1)
1961	92	2	74	4	12	Abruzzo (2); Campania (1); Emilia Romagna (23); Friuli Venezia Giulia (13); Lazio (1); Liguria (31); Lombardia (8) ; Sardegna (11)
1962	91	3	78	4	6	Emilia Romagna (29); Friuli Venezia Giulia (27); Liguria (13); Lombardia (9) ; Sardegna (11); Umbria (1)
1963	73	10	53	64		Abruzzo (5); Emilia Romagna (27); Friuli Venezia Giulia (23); Liguria (9); Lombardia (8); Sardegna (2)
1964	32	3	25	—	4	Emilia Romagna (16); Friuli Venezia Giulia (5); Liguria (8); Lombardia (3) ; Umbria (1)
1965	82	3	64	—	15	Abruzzo (1); Emilia Romagna (39); Friuli Venezia Giulia (8); Liguria (10); Lombardia (21); Sardegna (2)
1966	50	4	48	—	4	Abruzzo (2); Basilicata (1); Emilia Romagna (12); Friuli Venezia Giulia (5); Lazio (1); Liguria (9); Lombardia (21)
1967	33	1	28	1	3	Abruzzo (2); Campania (1); Emilia Romagna (7); Liguria (2); Lombardia (20) ; Valle d'Aosta (1)
1968	47	2	43	1	1	Emilia Romagna (9); Lazio (1); Liguria (9); Lombardia (28)
1969	40	1	35	—	4	Abruzzo (2); Emilia Romagna (10); Friuli Venezia Giulia (3); Liguria (4) ; Lombardia (19); Sardegna (2)

continua Statistica n. 1: *produzione annuale degli inventari comunali nel periodo 1858-1997*

Anno	N. inv. prodotti	Analitico	Elenco	Prospetto	Sommario	Regioni (numero inventari prodotti)
1970	55	1	43	3	8	Abruzzo (7); Emilia Romagna (12); Friuli Venezia Giulia (1); Lazio (1); Liguria (12); Lombardia (20); Sicilia (1); Valle d'Aosta (1)
1971	64	1	55	—	8	Abruzzo (13); Emilia Romagna (8); Liguria (9); Lombardia (29); Molise (3)
1972	60	1	56	—	3	Abruzzo (6); Emilia Romagna (6); Friuli Venezia Giulia (2); Liguria (3); Lombardia (40); Molise (2); Sardegna (1)
1973	29	5	22	—	2	Abruzzo (5); Emilia Romagna (4); Friuli Venezia Giulia (1); Lombardia (17); Liguria (2)
1975	32	—	31	—	1	Abruzzo (10); Emilia Romagna (5); Liguria (2); Lombardia (5); Molise (9) ; Sardegna (1)
1976	8	2	5	—	1	Abruzzo (2); Campania (1); Emilia Romagna (2); Liguria (3)
1977	11	—	11	—	—	Emilia Romagna (3); Liguria (8)
1978	4	—	3	—	1	Emilia Romagna (2); Liguria (2)
1979	12	1	11	—	—	Calabria (1); Emilia Romagna (7); Liguria (4)
1980	17	3	8	—	6	Abruzzo (2); Calabria (1); Emilia Romagna (7); Lazio (3); Liguria (2); Lombardia (1); Sardegna (1)
1981	4	1	2	—	1	Abruzzo (1); Emilia Romagna (2); Umbria (1)
1982	8	3	4	—	1	Abruzzo (4); Emilia Romagna (4)
1983	13	2	4	—	7	Abruzzo (2); Emilia Romagna (7); Lazio (2); Marche (2)
1984	12	1	2	—	3	Abruzzo (1); Emilia Romagna (7); Lazio (3); Veneto (1)
1985	15	4	7	1	3	Abruzzo (1); Emilia Romagna (2); Lazio (6); Liguria (4) ; Sardegna (1); Sicilia (1)
1986	11	1	6	—	5	Emilia Romagna (6); Lazio (2); Trentino Alto Adige (3)
1987	21	2	10	—	9	Emilia Romagna (7); Lazio (11); Lombardia (1); Puglia (1); Trentino Alto Adige (1)

continua Statistica n. 1: *produzione annuale degli inventari comunali nel periodo 1858-1997*

Anno	N. inv. prodotti	Analitico	Elenco	Prospetto	Sommario	Regioni (numero inventari prodotti)
1988	14	1	6	—	7	Emilia Romagna (9); Lazio (5)
1989	23	3	8	—	12	Abruzzo (1); Emilia Romagna (6); Lazio (4); Piemonte (6); Puglia (3); Toscana (2); Valle d'Aosta (1)
1990	22	4	4	—	14	Calabria (1); Emilia Romagna (4); Lazio (9); Lombardia (1); Piemonte (1); Puglia (1); Sardegna (1); Sicilia (1); Toscana (3); Valle d'Aosta (3)
1991	14	1	6	—	7	Emilia Romagna (3); Lazio (9) ; Sardegna (1); Veneto (1)
1992	21	3	8	—	14	Abruzzo (2); Basilicata (1); Emilia Romagna (3); Lazio (11); Piemonte (2); Sicilia (1); Veneto (1)
1993	35	5	21	—	13	Abruzzo (1); Basilicata (1); Emilia Romagna (5); Lazio (12); Liguria (1); Lombardia (4); Piemonte (4); Toscana (1); Trentino Alto Adige (1); Valle d'Aosta (2); Veneto (3)
1994	103	17	51	—	35	Abruzzo (5); Emilia Romagna (2); Lazio (14); Lombardia (28); Marche (1); Piemonte (23); Puglia (1); Sardegna (11); Sicilia (4); Toscana (5); Trentino Alto Adige (1); Veneto (8)
1995	111	13	47	—	51	Basilicata (1); Emilia Romagna (11); Lazio (11); Lombardia (24); Marche (3); Piemonte (37); Puglia (3); Sardegna (3); Sicilia (3); Toscana (2); Valle d'Aosta (1); Veneto (12)
1996	152	17	51	—	84	Emilia Romagna (23); Lazio (21); Lombardia (10); Marche (8); Piemonte (55); Puglia (4); Sardegna (6); Sicilia (2); Toscana (4); Trentino Alto Adige (10); Valle d'Aosta (3); Veneto (6)
1997	49	3	25	—	21	Lazio (7); Lombardia (4); Piemonte (31); Trentino Alto Adige (1); Valle d'Aosta (1); Veneto (3)

Statistica n. 2: *inventari redatti nei comuni censiti per provincia*

Provincia	Inv. redatti	Numero Comuni censiti	Numero Comuni dall'indice ISTAT
Abruzzo			
Aquila	38	30	108
Chieti	36	21	104
Pescara	25	18	46
Teramo	28	21	47
Basilicata			
Matera	3	3	31
Potenza	18	14	100
Calabria[1]			
Cosenza	11	11	155
Catanzaro	9	9	160
Reggio Calabria	8	8	97
Campania			
Avellino	4	4	120
Benevento	12	11	78
Caserta	8	8	104
Napoli	6	6	92
Salerno	11	9	158
Emilia Romagna			
Bologna	146	60	60
Ferrara	37	15	26
Forlì	43	26	51
Modena	93	45	47
Piacenza	55	32	48
Parma	86	40	48
Ravenna	28	17	18
Reggio Emilia	45	34	47
Friuli[2]			
Gorizia	9	9	25
Pordenone	6	5	52
Trieste	4	3	6
Udine	92	85	137

[1] Comprende anche i Comuni ora Provincia di Vibo Valentia e Crotone.
[2] Abbiamo anche 6 inventari relativi a Comuni della ex Provincia di Pola.

continua Statistica n. 2: *inventari redatti nei comuni censiti per provincia*

Provincia	Inv. redatti	Numero Comuni censiti	Numero Comuni dall'indice ISTAT
Lazio			
Frosinone	30	27	91
Latina	19	17	33
Rieti	54	42	73
Roma	31	30	120
Viterbo	14	12	60
Liguria			
Genova	84	41	67
Imperia	93	43	67
Spezia	39	25	32
Savona	48	24	69
Molise			
Campobasso	21	21	84
Isernia	3	3	52
Sardegna			
Cagliari	95	29	109
Nuoro	34	20	104
Oristano	9	6	78
Sassari	19	19	89
Sicilia			
Agrigento	2	2	43
Caltanissetta	11	11	22
Catania	7	5	58
Enna	6	6	20
Messina	3	3	108
Palermo	18	17	82
Ragusa	5	5	12
Siracusa	2	2	21
Trapani	9	7	24
Umbria			
Perugia	19	13	59
Terni	12	11	33
Valle d'Aosta			
Aosta	15	10	7

Statistica n. 3: *tipologia e quantità degli archivi censiti per regione*

Regione	Regionale	Provinciale	Comunale	Aggregato	Ecclesiatstico	Notarile	Privato
Abruzzo	—	2	127	99	11	—	2
Basilicata	—	—	21	8	1	—	—
Calabria	—	—	28	4	5	—	1
Campania	—	—	43	19	20	—	27
Emilia Romagna	4	4	535	264	4	2	36
Friuli	—	—	117	—	—	—	—
Lazio	—	—	148	205	104	4	16
Liguria	—	3	264	120	2	—	11
Molise	—	—	24	13	8	—	1
Sardegna	—	4	92	57	—	—	4
Sicilia	—	1	63	21	12	2	—
Umbria	—	—	31	7	3	3	—
Valle d'Aosta	—	—	15	14	—	—	—

ANGELO SPAGGIARI

Le classificazioni in archivistica

Prima di procedere alla trattazione del tema assegnatomi, mi sembra opportuno fare alcune precisazioni in merito ad una particolare interpretazione dell'archivio alla quale mi sto applicando da anni e che ho riassunto in un mio lavoro pubblicato nell'«Archivio giuridico»[1].

Ebbene, qui io ho tentato di dimostrare (e in parte sono anche riuscito a farlo) che l'"istituto" (il mitico "istituto produttore dell'archivio") produce non uno ma più archivi corrispondenti ciascuno alle funzioni che l'ordinamento giuridico assegna all'istituto stesso.

In altri termini, il rapporto istituto-archivio non è diretto, ma è mediato dalle "funzioni" esercitate che, a loro volta, sono istituzionalizzate, e tenderanno, per questo, a produrre archivi secondo modelli predeterminabili o predeterminati.

Per questa ragione, se un istituto svolgerà funzioni di amministrazione generale, funzioni normative e deliberative, funzioni tecniche, funzioni di ragioneria e contabilità, funzioni di registrazione, funzioni anagrafico-catastali, ed altro (caso, appunto, del comune), è possibile dimostrare che a ciascuna di queste funzioni corrisponde "un archivio a sé".

In particolare, poi, ogni "istituto", per potersi dire tale e cioè per poter avere quel minimo di definizione giuridica che gli consenta di essere qualificato "produttore di archivio", deve svolgere — oltre alla funzione principale per la quale è stato creato, oltre a funzioni contabili — anche e soprattutto funzioni di amministrazione generale (con efficacia *erga omnes*); funzioni queste ulti-

[1] A. SPAGGIARI, *Giuridicità archivistica e storicità degli archivi pubblici nell'Italia postunitaria*, in «Archivio giuridico», CCXVI (1996), pp. 235-268.

me che pur essendo proprie di istituti a competenza generale — come le prefetture — consentono a tutti gli istituti di gestire i cosiddetti affari generali, ma soprattutto consentono agli istituti (a tutti gli istituti) di manifestarsi e di dialogare con l'esterno e l'interno.

Le funzioni di "amministrazione generale" sono dunque importantissime e, direi, vitali per gli istituti, i quali però debbono svolgere — come abbiamo detto — soprattutto la funzione per la quale sono stati creati.

Ne deriva che le varie funzioni, una volta esercitate, produrranno corrispondenti archivi (giudiziari, notarili, catastali, anagrafici, tecnici, ecc.) i quali andranno ad occupare buona parte della produzione archivistica moderna, come, del resto, avevano occupato buona parte della produzione archivistica antica, stando a quanto emerge anche da una veloce consultazione della *Guida generale degli archivi di Stato italiani*.

Affronteremo, quindi, il tema delle classificazioni, nella convinzione che le classificazioni stesse si addicano solo ad una parte degli archivi moderni, e che gli archivi con le stesse organizzabili non abbiano titolo per impersonare — contrariamente a quanto appare da quasi tutta la dottrina —[2] l'idea stessa di "archivio moderno".

Resta inteso che, in questa sede dedicata all'organizzazione ed alla gestione dell'archivio in occasione del centesimo anniversario della circolare Astengo, quando parliamo di "classificazione" intendiamo riferirci alle classificazioni degli archivi in formazione o, se preferiamo una felice espressione di Elio Lodolini, alla «disposizione originaria 'per titolario'»[3].

Rinviamo quindi ad altre occasioni i discorsi in merito alle classificazioni riguardanti archivi già formati — che non sono certo senza importanza per l'approfondimento della nostra disciplina — e concentriamoci sulle classificazioni stabilite e studiate per gli archivi in formazione.

---

[2] La dottrina, in verità, non afferma mai — che io sappia — che il solo archivio moderno sia quello prodotto dal sistema protocollo-titolario, ma lascia, di fatto, intendere che le cose siano così. Basti pensare ai lavori di R. DE FELICE, *L'archivio contemporaneo, Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988, e di P. CARUCCI, *L'archivio moderno: estremi cronologici e ordinamento,* in *Le fonti documentarie. Un contributo di didattica archivistica nelle Marche,* a cura di A. MORDENTI, Ancona, Archivio di Stato, 1984, pp. 59-73, per rendersi conto come, di fatto, l'archivio formato con la tecnica del protocollo-titolario impersoni l'idea di "archivio moderno". Lo stesso C. PAVONE, *"Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?,* in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), pp. 145-149, elevando quasi a categoria dello spirito archivistico i "titolari", li indica come la causa principale della rottura dell'antico «rapporto ingenuo ed aurorale fra archivio ed istituto».

[3] E. LODOLINI, *Archivistica. Principi e problemi,* Milano, Angeli, 1995[7], p. 75.

Volendo partire da quella che è considerata ancora la più antica di queste classificazioni "la madre di tutte le classificazioni" dobbiamo ricorrere al *Prospetto delle materie e denominazioni principali divise in Titoli generali ed in Rubriche per la classificazione delle carte ad uso degli archivi delle Prefetture Dipartimentali della Repubblica italiana*, diffuso dal Governo della Repubblica italiana nei primi mesi del 1803, assieme alle *Istruzioni per l'organizzazione interna delle Prefetture, Viceprefetture, Amministrazioni Dipartimentali e Municipali, tanto di prima che di seconda classe e degli uffici di polizia per la Repubblica Italiana.*

Il "prospetto" e le "istruzioni" avevano la pretesa di organizzare e di rendere uniformi gli archivi di tutti gli istituti periferici della Repubblica, non solo quelli burocratici quali erano le prefetture, le viceprefetture e gli uffici di polizia, ma anche quelli autonomistici quali erano appunto "amministrazioni dipartimentali" e "comuni"[4].

Per questa ragione le solerti prefetture si premurarono di inviare ai comuni tanto le istruzioni, quanto il prospetto suddetti. Grazie appunto a questa trasmissione possiamo contemplare ancora oggi un esemplare a stampa del "prospetto" conservato proprio nell'Archivio storico comunale di Modena e cioè proprio nell'archivio di un importante ente che non adottò mai il classificatore napoleonico[5].

Il prospetto in parola è formato di 29 titoli con le materie distribuite in ordine alfabetico e di un congruo numero di "rubriche" distribuite, in ordine logico, sotto ciascun titolo.

Lo stesso prospetto, però, è preceduto da "avvertenze", la prima delle quali sembra particolarmente interessante nell'economia del nostro discorso, perché dice:

«Questo prospetto non dinota che la primaria classificazione delle materie; essendo altrove essenziale pel facile reperimento delle carte, e per ottenere l'esatta unione degli atti relativi a ciascun affare di dividere e talvolta suddividere le rubriche o per località, o per denominazione, o per altre materie, e titoli subalterni, sarà dovere dell'archivista di conoscere a norma dei casi che gli si presenteranno, quale divisione o suddivisione loro meglio potrà convenire».

---

[4] Cfr. A. SPAGGIARI, *Amministrazione e archivi nei dipartimenti del Panaro e del Crostolo,* in *Reggio e i territori estensi dall'antico regime al periodo napoleonico,* Parma, Pratiche Editrice, 1979, pp. 137-148.

Per quanto riguarda la penetrazione della tecnica del "protocollo" nella prassi amministrativa italiana, con i relativi risvolti giurisprudenziali, si veda A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza*, Viareggio, SAL, 1995.

[5] Cfr. C. GHELFI, *L'archivio del Comune di Modena. Dall'istituzione dell'Ufficio "protocollo" ad oggi*, in *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti,* Modena, Comune di Modena, 1984, pp. 37-53. Il "prospetto" in parola si conserva nell'Archivio storico comunale di Modena (d'ora in poi ASCMO), *Stampe italiane, 1803*, n. 105.

Come si vede, la "primaria classificazione" alla quale si allude mostra un classificatore già articolato su due livelli (titoli e rubriche) ma suscettibile di un'ulteriore articolazione su almeno tre livelli: ciò vuol dire che il "legislatore archivistico" napoleonico ben conosceva il complesso mondo delle pratiche degli affari prodotto dall'azione di organismi sempre più burocratizzati ed impersonali[6].

Così, il "legislatore archivistico" napoleonico sembra proporre subito quella che sarà — fino ad oggi — il vero problema delle classificazioni in archivistica, e cioè la gestione del terzo o quarto livello di classificazione degli affari.

In sostanza, dietro il sistema classificatorio proposto dai governi napoleonici vediamo una grande esperienza archivistica che non poteva essere altro che quella maturata presso l'*Archivio governativo* di Milano dove da alcuni decenni si andavano organizzando pratiche create artificialmente da archivi morti.

Non per niente lo schema principale del "sistema peroniano", quello dei "titoli dominanti"[7], coincide in molti punti con i titoli del "prospetto delle materie" proposto per la gestione degli archivi in formazione.

Per quanto attiene all'applicazione del sistema classificatorio napoleonico, è da notare che esso ebbe una larga diffusione nei territori della Repubblica italiana e del Regno d'Italia[8], ma, nei nostri territori (corrispondenti ai Dipartimenti del Panaro e del Crostolo) ebbe particolari utilizzi che meritano di essere evidenziati, visto che oltrepassarono il periodo napoleonico.

A Reggio, ad esempio, il classificatore della prefettura continuò ad essere utilizzato dal Governo provinciale di Reggio dal 1815 al 1848, poi dalla Delegazione provinciale del Ministero dell'interno (1848-1859) poi dall'Intendenza generale (1859-1861) poi dalla Prefettura del Regno d'Italia dal 1861 fino al 1866[9].

A Modena il classificatore della prefettura napoleonica venne utilizzato non solo dal Governatorato austro-estense fino al 1848, ma andò ad organizzare anche alcuni organi centrali del "restaurato" stato estense. Utilizzarono,

---

[6] Si veda a questo proposito il lavoro di L. ANTONIELLI, *I Prefetti nell'Italia napoleonica,* Bologna, Il Mulino, 1983.

[7] A.R. NATALE, *L'Archivio di Stato di Milano, manuale storico-archivistico,* Milano, Cisalpina-Goliardica, 1976, in particolare pp. 145-146.

[8] Il Bonaini definì questo sistema «disposizione delle carte (...) ben nota che si adottò sotto il governo del Regno Italico», cfr. *Gli Archivi delle Provincie dell'Emilia,* Firenze, Cellini, 1861.

[9] U. DALLARI, *Il R. Archivio di Stato di Reggio nell'Emilia,* in G. DEGLI AZZI, *Gli Archivi della storia d'Italia,* s. II, I, Rocca San Casciano, Cappelli, 1910, pp. 53-54.

infatti, il classificatore napoleonico sia il Ministero degli affari esteri (dal 1816 al 1859), sia il Ministero dell'interno (dal 1848 al 1859) del Governo austro-estense, dando prova delle grandi possibilità di quel sistema organizzativo[10].

Ma — come sappiamo e come meglio sentiremo da un'apposita relazione in questo stesso convegno —[11] il maggior successo del classificatore napoleonico si verificò presso il comune di Reggio che da quel 1803 ad oggi, ha sempre usato il classificatore in parola.

La Restaurazione, d'altro canto, come sappiamo e come abbiamo visto non disdegnò il sistema classificatorio, ma talvolta lo fece proprio, adottandolo alle sue particolari esigenze. Così impariamo[12] che nel Lombardo-Veneto venne introdotto un titolario di classificazione per "referato" costituito da dodici titoli (o referati). Ma impariamo anche dal Lodolini[13] che nello Stato pontificio il sistema classificatorio napoleonico venne adeguatamente perfezionato. Così dagli esempi riportati dall'illustre autore osserviamo che il Ministero del commercio, industria, agricoltura, belle arti e lavori pubblici dello Stato pontificio utilizzò un protocollo già dotato della colonna dei numeri antecedenti e susseguenti e classificò le carte con un buon titolario articolato su tre (o quattro) livelli.

Si arrivò, poi, all'Unità d'Italia e il problema delle classificazioni si articolò ben presto su tre fronti, e cioè classificazioni per gli uffici centrali (vale a dire, soprattutto, i ministeri), classificazioni per gli uffici periferici dello Stato (prefetture in testa), classificazioni per gli archivi degli enti locali (comuni, opere pie e, successivamente, province). Il primo di questi "fronti", peraltro già studiato da Elio Califano e da Raffaele De Felice[14], non verrà trattato da chi scrive anche perché uno studio completo della materia può essere fatto da quell'osservatorio altamente qualificato che si chiama Archivio centrale dello

---

[10] A. SPAGGIARI, *Massa e Carrara negli archivi centrali austro-estensi dopo il 1829,* in *Massa e Carrara da Maria Beatrice a Vittorio Emanuele II,* Massa-Modena, Aedes Muratoriana, 1990, pp. 313-325.

[11] M. PARENTE, *Mantenere o innovare. Reggio Emilia: lo stesso titolario per 200 anni; Parma: un nuovo titolario,* in questo volume.

[12] Cfr. *Archivio municipale moderno di Conegliano. Inventario della sezione B (1797-1866),* a cura di G. PENZO DORIA, Conegliano, Comune di Conegliano, 1993, in particolare le pp. XXIV-XXVI; *Archivio municipale moderno di Conegliano. Inventario della sezione C (1867-1921),* a cura di F. PIOVAN, Conegliano, Comune di Conegliano, 1996, v. in particolare le pp. XVI-XVII.

[13] E. LODOLINI, *Archivistica. Principi...* cit., pp. 82-85 e 93-98.

[14] E. CALIFANO, *Gli archivi correnti dei Ministeri,* in «Amministrazione civile», 47-51 (1961), pp. 433-459; R. DE FELICE, *L'archivio moderno della pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito,* Roma, Associazione nazionale archivistica italiana, 1969; ID., *L'Archivio contemporaneo,* citata.

Stato[15]. Gli altri due aspetti del problema possono essere studiati anche dalla periferia e pertanto iniziamo a trattare dei classificatori delle prefetture e delle viceprefetture.

Rinviando senz'altro ad un documentato articolo che, pur essendo dedicato all'archivio del Gabinetto della Prefettura di Bari, affronta in generale il tema degli archivi della prefettura[16], ricordiamo che con circolare n. 8508 del 1° giugno 1866 il Ministero dell'interno emanava le "istruzioni per la tenuta dei protocollo ed archivi degli uffici di prefettura", contenenti anche la "Tabella degli affari che si trattano nelle prefetture ...". Il nuovo sistema instaurato per le prefetture si differenziava da quello napoleonico — che nel caso della Prefettura di Modena, di quella di Reggio e forse anche di altre città capoluogo di provincia risultava alla data del 1865 ancora perfettamente in vigore — per il fatto di prevedere la suddivisione dell'archivio in "serie" e cioè: una prima serie per gli affari generali, una seconda serie per gli affari speciali dei comuni, per gli affari speciali delle opere pie e per gli affari speciali della provincia[17]. La suddivisione in "serie" dell'archivio permetteva intanto un alleggerimento del numero degli affari generali perché da questi venivano scorporati tanti affari da considerarsi specifici di ben determinate istituzioni locali. Inoltre le singole realtà locali trovavano — come era avvenuto negli archivi dell'antico regime — una loro precisa posizione all'interno del grande archivio prefettizio.

Ricordiamo ancora alcuni particolari del sistema archivistico instaurato nel 1866 per le prefetture. La serie prima era suddivisa in 27 categorie. Per

---

[15] Si veda ad esempio il lavoro di L. MONTEVECCHI, *Il Ministero degli interni: gli archivi e le informazioni,* in *Le Riforme Crispine, vol. I, Amministrazione Statale,* Modena, Giuffrè, 1990, pp. 415-446, costruito nell'ambiente dell'Archivio centrale dello Stato.

[16] L. GIUVA, *L'archivio del Gabinetto della Prefettura di Bari: normativa e organizzazione,* in «Rassegna degli Archivi di Stato», L (1990), 3, pp. 349-370.

[17] La "serie seconda" nelle "istruzioni" del 1866 era sostanzialmente articolata in tre sottoserie e cioè "Affari speciali dei comuni"; "Affari speciali delle opere pie"; "Affari speciali della provincia". Nell'"uso corrente", però, la "serie seconda" restò dedicata ai soli "affari speciali dei comuni", mentre per gli "affari speciali delle opere pie" si formò una "serie terza". Gli "affari speciali della provincia", assai raramente riuscirono a costituire una propria "serie". Il classificatore del 1940, poi, anche in ossequio alla politica accentratrice del regime fascista, contemplava solo una serie di "affari trattati dagli uffici amministrativi"; ma nell'"uso corrente" la "serie seconda" e la "serie terza" vennero mantenute fino al 1962. Con le istruzioni emanate con circolare n. 3301 del 27 marzo 1962, le "serie" diventarono addirittura cinque. Di queste cinque serie, la prima restava assegnata alle "materie generali", la seconda restava assegnata ai "comuni", la terza restava assegnata all'"assistenza e beneficenza pubblica", la quarta veniva assegnata al "servizio elettorale", e la quinta veniva assegnata agli "affari relativi ai culti".

ogni categoria erano proposte poi ulteriori suddivisioni — denominate "materie" peraltro non rigidamente imbrigliate in numeri (a differenza del classificatore napoleonico) quasi un implicito invito a strutturare ogni categoria a seconda delle esigenze locali, fermo restando che le "materie" si sarebbero concretizzate, nella realtà archivistica, in "fascicoli"[18]. E, a proposito dell'adattamento del classificatore alle esigenze locali, notiamo che, presso la Prefettura di Modena, l'archivista Giulio Gitti strutturò le materie delle singole categorie, stabilendo per ognuna di queste un "fascicolo 1" dedicato alle "circolari" ed alle "disposizioni di massima", riguardanti, ovviamente, le materie della categoria[19].

È il caso di notare che il classificatore del 1866 era sostanzialmente articolato su due livelli (categorie e fascicoli)[20], indicando la "serie" non tanto un primo livello di classificazione, quanto piuttosto un grande accorpamento archivistico. In altri termini, la "serie prima" delle prefetture ci appare come un vero e proprio "archivio elementare" prodotto dalla funzione di amministrazione generale (con efficacia *erga omnes*) mentre la "serie seconda", appare, a sua volta un "archivio elementare" prodotto dalle "funzioni di amministrazione particolare (*ad personam*)"[21].

Quest'ultimo discorso, che si inserisce nella nostra teoria archivistica di sopra accennata, per vari aspetti, "non da tutti condivisa"[22], finirebbe col trascinarci troppo lontano rispetto al tema che ci siamo preposti, e pertanto torniamo a discorrere del classificatore della prefettura e della sua evoluzione nel tempo.

Il classificatore del 1866 venne modificato — almeno sulla carta — con le istruzioni emanate con circolare del Ministero dell'interno 3 agosto 1940, n. 8900.18, ma, in varie prefetture le istruzioni del 1866 furono superate solo con le norme emanate con la circolare 27 marzo 1962, n. M/3301[23].

---

[18] Si vedano le pagine dedicate a questo argomento da P. TADDEI, *L'archivista, Manuale teorico-pratico,* Milano, Hoepli, 1906, pp. 318-345.

[19] Cfr. AS MO, *Inventari della sala di studio (n. 70).*

[20] L'opportunità di articolare il classificatore in almeno tre livelli era sentita da alcuni archivisti di prefettura. Si veda, ad esempio, G. MIGLIO, *Gli archivi ed il loro ordinamento,* Novara, tip. Miglio, 1884, che propone (a p. 21), un modello di classificatore costituito da "serie", "categoria", "fascicolo", e "subfascicolo".

[21] Cfr. A. SPAGGIARI, *Giuridicità...* citato.

[22] G. ZACCHÈ, *Convegno nazionale "Labirinti di carta"* ..., in «A.N.A.I. Notizie», IV (1998), 1, pp. 35-39.

[23] Cfr. L. GIUVA, *L'archivio...* cit., p. 355.

È opportuno far notare che il classificatore del 1940, stabilì, implicitamente, l'eliminazione della "serie seconda" e della "serie terza" (che, come abbiamo visto, si formò "nell'uso corrente") concentrando l'attenzione su quella che, nel 1866, era la serie prima e che avrebbe dovuto diventare una "serie unica". Ebbene, qui, per questa "serie unica" nonostante alcune variazioni nel numero e nella denominazione delle categorie imposte anche dal cambiamento di regime, il classificatore del 1940 rimase, sostanzialmente, simile al classificatore del 1866. Infatti, le "materie" delle singole categorie erano ancora libere da numerazione e pertanto suscettibili di adattamenti alle esigenze particolari. Solo con le istruzioni del 1962 il classificatore della prefettura sarebbe diventato più "maturo", essendo in esso prevista la numerazione dei fascicoli all'interno delle singole categorie. Restavano solo indicati in modo generico soltanto i sottofascicoli, che avrebbero potuto costituire il terzo livello di classificazione, per le considerazioni già fatte in merito alla "serie".

Parallelamente all'archivio amministrativo della prefettura, si veniva formando l'archivio di gabinetto, che sarebbe stato ufficialmente riconosciuto e regolamentato solo nel 1940[24], dopo che, per quasi ottant'anni, era cresciuto sulla base di classificatori creati dagli archivisti delle singole prefetture. Allo stesso modo erano formati gli archivi amministrativi e di gabinetto delle sottoprefetture che affiancarono le prefetture nella "tutela" delle amministrazioni locali, fino al 1927[25].

Sarebbe interessante poter esaminare e confrontare i diversi titolari dei suddetti archivi, anche allo scopo di verificare il grado di penetrazione della cultura classificatoria in periferia. Ma nell'economia del nostro lavoro è forse più utile dedicare spazio ad un sistema classificatorio — organizzato tra il 1887 ed il 1903 — per gli uffici di Pubblica sicurezza. Detto sistema piacque molto al Taddei[26], che così si espresse: "Le istruzioni del 1887 e quelle del 1903, insieme riunite e coordinate ci danno una tenuta d'archivio completa e, quasi direi, perfetta. Ove la loro scrupolosa applicazione sia stata possibile, la riuscita non può essere stata che ottima".

In effetti si tratta di un sistema elefantiaco, pletorico e soprattutto irrazionale. Si pensi che il complesso degli atti avrebbe dovuto essere classificato — secondo quanto stabilito dalle suddette istruzioni — da quattro apposite tabel-

---

[24] *Ibid.*, *passim*.

[25] Le sottoprefetture vennero soppresse con r.d.l. 2 gennaio 1927, n. 1 . Cfr. R.C. FRIED, *Il Prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 180-181.

[26] P. TADDEI, *L'archivista*... cit., p. 418.

le di classificazione, identificate con le lettere A, B, C e D. Tanto per cominciare, le tabelle A, B e C, corrispondono ad altrettante ripartizioni degli uffici, per cui alla divisione I (gabinetto) corrisponde la tabella A, alla divisione II (polizia giudiziaria) corrisponde la tabella B, ed alla divisione III (polizia amministrativa) corrisponde la tabella C; ma la tabella D esce bruscamente da questa logica, non corrispondendo ad alcuna partizione dell'ufficio ed essendo interamente dedicata alle "disposizioni di massima". Entrando poi all'interno delle singole tabelle vediamo che la tabella A — corrispondente, come abbiamo detto alla divisione I (gabinetto) — presenta le materie suddivise in sei "categorie" non identificate razionalmente, ma semplicemente distinte con una lettera dell'alfabeto (da A a E) le prime cinque e con l'espressione "categoria unica" la sesta.

L'errore, in questo caso, stava soprattutto nel non aver fatto lo sforzo di denominare le "categorie" cosa che avrebbe permesso un più razionale accorpamento delle materie.

Le tabelle B e C si riferivano — come detto — rispettivamente alla divisione II ed alla divisione III che si spartivano così ben 24 categorie d'archivio, all'uopo predisposte per la classificazione di questo settore d'atti. La spartizione avveniva, però, in modo decisamente squilibrato, visto che spettavano alla divisione II solo due categorie, ed alla divisione III ben 21. Una categoria, la 3ª risultava "soppressa", "perché i fascicoli dei minorenni discoli o diffamati vanno conservati ... nel casellario di polizia giudiziaria ... mentre i fascicoli dei minorenni orfani, mendicanti ecc. trovano il loro posto nella categoria 14ª"[27]

Tornando alle nostre tabelle B e C, ripetiamo che la tabella B conteneva due sole categorie la seconda delle quali era addirittura un "archivio elementare", essendo appunto costituita dal "Casellario permanente di polizia giudiziaria", mentre la prima si intitolava "Atti di polizia giudiziaria della giurisdizione".

Comprendendo tutti gli atti di "polizia giudiziaria" questa categoria — come era ovvio — doveva necessariamente essere suddivisa in partizioni ulteriori. Ciò venne realizzato stabilendo ben ventiquattro sub-categorie contraddistinte da una lettera dell'alfabeto ma fortunatamente munite di denominazione (p. es. A. "Delitti contro la sicurezza dello Stato"; B. "Delitti contro la libertà"; C. "Delitti" ecc). Ogni sottocategoria recava poi un livello ulteriore di classificazione, costituito — immaginiamo — da fascicoli numerati con numeri arabi e muniti di denominazione. Le categorie da 4 a 24 assegnate alla divisione III, poi, erano suddivise in "sub-categorie" designate, con lettera dell'alfabeto, ed adeguatamente munite di denominazione. Mancava però l'indica-

[27] *Ibid.*, p. 433.

zione dell'ulteriore livello di classificazione (a differenza di quanto stabilito per la categoria 1ª) a scapito della simmetria, che, come si può intuire, è una caratteristica fondamentale di ogni buon classificatore.

Infine, la tabella D, dedicata *tout-court* alle "disposizioni di massima" senza corrispondere — come abbiamo detto — a nessuna partizione dell'ufficio, reca un'unica "categoria" suddivisa in sub-categorie contraddistinte da lettere dell'alfabeto precedute dall'espressione "massima". Quindi, il classificatore si articola in Massima A, Massima B, Massima C, eccetera.

Questo incredibile insieme di numeri e di lettere dell'alfabeto provocava inevitabilmente un "groviglio di categorie e sottocategorie in cui sono ordinati gli affari"; groviglio cui tentarono — inutilmente — di porre rimedio le istruzioni successive sempre emanate dal Ministero dell'interno[28].

Ma prima ancora che il macchinoso titolario della pubblica sicurezza venisse concepito e messo a punto, stava crescendo nel Paese l'idea che fosse necessario dare un ordinamento uniforme agli archivi municipali e pertanto nacquero varie opere ed operette compilate per lo più da segretari o archivisti comunali e dirette allo scopo. Fra queste operette, assunse un certo rilievo quella di Orsino Orsini — recentemente richiamata nell'introduzione ad un inventario a stampa[29] ma a suo tempo citato dall'Antoniella che ne ha pubblicato anche il classificatore[30]. Il lavoro dell'Orsini, secondo alcuni, avrebbe in un certo senso anticipato la fortunata circolare Astengo. Su questa linea però possiamo vedere anche altre operette come quella del segretario comunale Giuseppe Vicini — autore di un "Manuale pratico" "opera lodata — dice il sottotitolo — e raccomandata dal ministro dell'Interno, dal prefetto di Como e dal sottoprefetto di Lecco"[31], oppure come quella di Lorenzo Bellini, stam-

---

[28] Si vedano le istruzioni ministeriali 1 dicembre 1931, n. 10083/D in MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE, *Amministrazione centrale e periferica dell'interno. Organizzazione e attribuzioni. Tenuta degli atti e degli archivi*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1968, nonché l'apposita pubblicazione MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA, *Ordinamento degli archivi degli uffici di P.S.* Istruzioni ministeriali, n. 10083 F(12), Roma 1971.

[29] *Archivio municipale moderno di Conegliano, Inventario della sezione A (1797-1935)*, a cura di L. IAIA e C. ZIANI, Conegliano, Comune di Conegliano, 1997, pp. XXX-XXXI.

[30] A. ANTONIELLA, *L'Archivio comunale postunitario. Contributo all'ordinamento degli archivi dei comuni...*, Firenze, Giunta regionale toscana - La Nuova Italia, 1979, pp. 45-46.

[31] G. VICINI, *L'ordinamento degli archivi municipali,* Casatenovo, Presso l'autore, 1892. Il Vicini proponeva le suddivisioni delle pratiche in titoli, categorie e articoli e fissava a 14 il numero dei titoli.

pata a Mantova nel 1889, dopo anni di lavoro in archivio[32] o come quella di G. Paviolo, stampata a Torino nel 1877 e ancora citata nella bibliografia del Taddei. Ma oltre alle opere a stampa — ben presto dimenticate perché divenute obsolete dopo il 1897 — erano stati realizzati da oscuri segretari, e da altrettanto oscuri archivisti comunali, classificatori e piani di organizzazione degli archivi destinati a comuni specifici (e pertanto rimasti manoscritti), giusto quanto ha notato a suo tempo l'Antoniella[33] e giusto quanto vanno evidenziando i numerosi inventari a stampa (e anche manoscritti) di archivi storici comunali, realizzati in questi ultimi decenni.

Insomma, i tempi erano maturi per la "circolare Astengo", e cioè per la circolare del Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, n. 17100/2 in data 1 marzo 1897 ed avente per oggetto "Ordinamento degli archivi comunali".

Non abbiamo avuto modo di studiare i lavori preparatori della nostra circolare e pertanto ci accontenteremo di fornire alcuni dati posteriori all'emanazione della circolare stessa.

Intanto Carlo Astengo[34] ebbe appena il tempo di firmare, "pel ministro", la circolare, nella sua veste di Direttore generale dell'amministrazione civile dell'interno, perché il 7 marzo 1897 venne destinato ad altro incarico, ed il suo ruolo venne assunto dal comm. dott. Pietro Bertarelli. Il Bertarelli, poi, in data 24 luglio 1897 emanò un'altra circolare, avente lo stesso numero (17100/2) e lo stesso oggetto (ordinamento degli archivi comunali) della circolare dell'1 marzo, ma recante una precisazione, non molto nota, ma nondimeno interessante, sulle modalità di applicazione della "circolare Astengo"[35].

In sostanza, la circolare Bertarelli, lasciava uno spiraglio per la non applicabilità generalizzata della circolare Astengo cosicché vari comuni — fra i

---

[32] L. BELLINI, *Rubricario e relative discipline per la tenuta dell'archivio municipale ordinato negli anni 1886-1889*, citato da G. COBELLI, *L'archivio storico del comune di Castelgoffredo,* in *La gestione dell'archivio comunale. Problemi e prospettive*, a cura di D. FERRARI, Mantova, Ascari, 1994.

[33] A. ANTONIELLA, *L'Archivio comunale...* cit., *passim.*

[34] Per un breve profilo bio-bibliografico dell'Astengo si veda *Novissimo Digesto Italiano*, vol. I, t. 2, Torino, UTET, 1957.

[35] La circolare Astengo venne trasmessa alle prefetture, in un apposito fascicolo a stampa che giunse in periferia presumibilmente verso la metà del mese di marzo, come sembra potersi dedurre dall'esempio di Modena (cfr. AS MO, *Prefettura*, versamento II, L. 177). La circolare Bertarelli giunse in periferia (o a Modena, almeno) come parte della "puntata" del 1° agosto 1897 del «Bollettino ufficiale del Ministero dell'interno». Entrambe le circolari vennero poi pubblicate nell'annata 1897 nel Bollettino stesso e precisamente, l'Astengo alle pp. 393-410 del tomo I, e la Bertarelli alle pp. 125-126 del tomo II.

quali Modena[36] — ne approfittarono per conservare il loro sistema tradizionale di gestione delle carte. Ma, nonostante le precisazioni della Bertarelli, la circolare Astengo proseguì nella sua inarrestabile fortuna, per tanti versi immeritata. In particolare, la tabella di classificazione — giudicata anche dall'Antoniella[37] di qualità inferiore a quella proposta dall'Orsini — aveva la presunzione di essere valida sia per una grande città, sia per un piccolo comune di montagna. E gli sforzi della letteratura archivistica "pratica", successiva alla nostra circolare, confermarono quanto appena detto, visto che furono quasi tutti diretti a migliorare la tabella di classificazione, come il buon lavoro di Giacomo Celli del 1911[38] o come il buon classificatore della Cantelli di Bologna del 1941[39], o come cose forse meno valide, criticate dall'Antoniella, quali il Bartalena del 1972[40] o l'Evangelisti del 1969[41] e tanti altri.

Nel frattempo però, Cesare Manaresi aveva studiato la riorganizzazione dell'archivio della Provincia di Milano[42], prospettando un classificatore basato su tre livelli di classificazione (titolo, classe e sottoclasse) ed aveva, in un certo qual senso evidenziato le possibilità e i limiti di un sistema che proprio verso quegli anni (1913-1944) aveva raggiunto la piena maturità e che era diventato "oggi comune in Italia a quasi tutti gli archivi degli enti amministrativi comunali e governativi [e che consisteva in] a) fusione dell'ufficio di registrazione o di protocollo con quello d'archivio; b) serie annuali degli atti secondo predisposte tabelle di classificazione; c) protocollo pure annuale; d) indicazione dell'affare mediante l'ultimo numero di protocollo che lo riguarda; e) rubrica annuale alfabetica".

Come si vede, il Manaresi riuscì a sintetizzare in poche righe le principali caratteristiche del sistema protocollo-titolario, così "comune" ai suoi tempi. Lo stesso autore tentò anche di portare migliorie al detto sistema, specialmente a livello di gestione dei fascicoli delle pratiche, proponendone appunto una gestione basata non sull'ultimo numero di protocollo, secondo l'uso comune, bensì sul primo numero di protocollo di ogni pratica. Con

---

[36] C. GHELFI, *L'Archivio del Comune di Modena*... citato.

[37] A. ANTONIELLA, *L'Archivio comunale*... citata.

[38] G. CELLI, *Manuale pratico per l'ordinamento e la tenuta degli archivi comunali,* Milano, Piola, 1911.

[39] *Indice generale dell'archivio con rubrica analitica di tutte le voci dell'indice,* Bologna, Cantelli, 1941.

[40] V. BARTALENA, *Prontuario di classificazione e classificazione dell'archivio comunale per categorie e relativo indice alfabetico,* Firenze, Noccioli, 1972.

[41] U. EVANGELISTI, *L'archiviazione nei comuni,* Firenze, Noccioli, 1969.

[42] C. MANARESI, *Regolamento e titolario per l'archivio della Provincia di Milano,* Milano, Reggiani, 1914.

questo, il Manaresi toccava un altro dei punti deboli del sistema in parola, e cioè il problema della gestione dei singoli fascicoli che ancora oggi angustia gli archivisti "pratici", tutti i giorni di fronte alla mole, sempre crescente, degli "affari"[43].

Noi non ci soffermeremo su quest'ultimo argomento anche perché siamo convinti che interessanti spunti per la soluzione dei problemi connessi alla gestione dei fascicoli verranno offerti dalle tecnologie informatiche, come dovrebbero dimostrare alcune applicazioni già in uso presso grandi enti pubblici[44]. Resteremo invece concentrati sul tema delle classificazioni nell'amministrazione locale (statale ed autarchica) ricordando, in breve, come tutte le strutture periferiche dell'Italia postunitaria ebbero "titolari" specifici per l'organizzazione dei loro atti. Così le intendenze di finanza utilizzarono un classificatore basato sostanzialmente sui "compartimenti" (poi "reparti") in cui si suddividevano le attività fiscali e finanziarie oggetto della loro azione di supervisione e di coordinamento[45]; gli uffici del genio civile, che avrebbe dovuto produrre soprattutto "archivi tecnici", meglio organizzabili con sistemi diversi da quello in parola, utilizzarono classificatori articolati dapprima in "titoli, classi e tabelle" e successivamente in "classi, fascicoli e serie"[46]; i provveditorati agli studi classificarono i loro atti con un titolario basato su "titoli" (designati con lettere dell'alfabeto ma corrispondenti ad una partizione logica, per esempio: A–

[43] Cfr., ad esempio, V. VIONI, *La gestione automatizzata nell'archivio corrente del Comune di Mantova,* in *La gestione dell'archivio comunale...* cit., a cura di D. FERRARI, pp. 95-101.

[44] Quanto meno la Provincia di Forlì sta sperimentando una nuova organizzazione dell'archivio corrente basata sull'utilizzo del codice a barre. Si veda comunque, per aggiornamenti in proposito la rivista «Archivi e Computer».

[45] Il titolario dell'Intendenza di finanza prevedeva, al di sotto dei "compartimenti" o "reparti", suddivisioni denominate "titoli, categorie e fascicoli". I "reparti" erano comunque i seguenti:

rep. 1. Gabinetto; rep. 2. Affari generali; rep. 3. Demanio; rep. 4. Tasse; rep. 5. Imposte dirette; rep. 6. Dogane e imposte indirette; rep. 7. Finanza locale; rep. 8. Lotto e lotterie; rep. 9. Contenzioso tributario.

[46] Ciò è quanto risulta dall'archivio del Genio civile conservato presso l'AS MO. Non mi è stato possibile verificare se quanto realizzato presso l'archivio del Genio civile di Modena corrisponda a specifiche norme per la tenuta degli archivi emanate dal Ministero dei lavori pubblici, come sembra far intendere P. TADDEI, *L'archivista...* cit., p. 291. Con il r.d. 2 marzo 1931, n. 287 (art. 22), l'archivio degli uffici del Genio civile ebbe un'irrazionale organizzazione in cinque titoli (I Personale; II Disposizioni di massima; III Affari diversi; IV Statistiche; V Inventari) suddivisi in "classi", a loro volta suddivise in fascicoli.

Affari generali; B– Istruzione elementare; C– Istruzione superiore, ecc., suddivisi in opportune classi[47].

Anche l'amministrazione degli archivi di Stato provvide a definire un titolario comune per tutti gli archivi di Stato, tra il 1957 ed il 1961[48], nonché un titolario comune per tutte le soprintendenze archivistiche nel 1963. Quest'ultimo titolario era accompagnato da una lunga nota esplicativa dalla quale risultavano le idee dell'amministrazione archivistica centrale sulle modalità di applicazione del sistema classificatorio e, più in generale, sull'opportunità di normalizzare detto sistema presso tutti gli uffici periferici[49].

Eguale discorso può essere fatto per tanti uffici periferici dello Stato i quali erano particolarmente importanti e numerosi fino al 1970 e cioè fino all'entrata in funzione delle regioni "a statuto ordinario" , destinate a svolgere i compiti fino ad allora esercitati dallo Stato, in applicazione di una politica, di ispirazione costituzionale, che voleva sempre più coinvolti gli enti locali nella gestione della cosa pubblica. E, a proposito di enti locali, ricorderemo che le provincie, a differenza dei comuni, non ebbero l'occasione di vedere organizzati i loro archivi con un classificatore eguale in tutta Italia, pertanto, ognuna di esse si diede un ordinamento particolare in materia[50]. Altrettanto si è verificato per le regioni, ognuna delle quali, nell'assenza di una normativa generale, ha dovuto organizzare la tenuta e la classificazione del proprio archivio[51].

È evidente, a questo punto, che per ovvie ragioni di spazio, non è possibile riportare i vari classificatori ai quali abbiamo accennato e, pertanto, ci limiteremo ad esporre alcune considerazioni generali sui classificatori stessi ricavabili da quanto abbiamo sopra esposto. In primo luogo ribadiamo che i classificatori vennero studiati per istituti burocratici che svolgevano esclusivamente funzioni di amministrazione (prefetture, viceprefetture, ecc.) e vennero

---

[47] Il classificatore dei provveditorati venne modificato nel 1962, in base alla circolare 11 aprile 1978 (in «Bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione», a. 105, nn. 51-52) che dispone il titolario attualmente in vigore. Vi sono, comunque, buone ragioni per ritenere che le modifiche siano state soltanto formali anche se nel titolario del 1978 figurano cinque titoli, mentre erano tre nel titolario del 1962.

[48] Cfr. MINISTERO DELL'INTERNO..., *Amministrazione centrale e periferica dell'interno... Tenuta degli atti e degli archivi*, cit., pp. 711-715.

[49] *Ibid.*, pp. 719-728.

[50] Cfr. G. PLESSI, *Per un titolario unificato degli archivi provinciali*, in «Atti e memorie. Deputazione di storia patria per le province di Romagna», XXXIV-XXXV (1983).

[51] Cfr. ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA, SEZIONE SICILIA, *Gli archivi delle regioni, Atti del seminario di studi, Erice, Centro E. Majorana, 21-23 aprile 1994*, in «Archivi per la storia», X (1997).

adattati (o imposti) ad istituti autarchici (come i comuni, appunto). È evidente, quindi, che la produzione documentaria del comune doveva debordare dalle maglie del classificatore specie là dove il comune esercita le importanti "funzioni normative e deliberative", o le "funzioni di ragioneria e di contabilità", o le "funzioni di registrazione" ed altre ancora. Ebbene qui il comune produce veri e propri archivi elementari che si affiancano a quello prodotto dalla funzione di amministrazione generale gestita dal titolario.

Ci sembra così di avere implicitamente enunciato la prima regola per ogni buon titolario: questo deve essere, in primo luogo, adottato solo nei confronti di archivi (elementari) che si prestino ad essere organizzati con tale sistema, e cioè gli archivi prodotti dalle funzioni amministrative e da funzioni a queste assimilabili.

E poiché queste funzioni possono essere "generali" cioè rivolte indistintamente alla totalità dei soggetti, o possono essere "particolari" in quanto esercitate nei confronti di soggetti definiti o, comunque, definibili, viene a proposito la soluzione della "serie seconda" (e della "serie terza") adottata — come abbiamo detto — nell'ambito dell'archivio prefettizio postunitario.

E qui viene la seconda regola per la formazione di un buon titolario: si studino le concrete possibilità di articolare il titolario in "serie", dedicando la prima agli "affari generali" e le altre agli "affari speciali" conseguenti ai rapporti con enti o individui ben determinati o ben determinabili.

Ciò permetterà di stabilire, nell'archivio, posizioni fisse, comode e facili da gestire, così come è avvenuto, torniamo a dire, presso le prefetture nei confronti dei rapporti con i singoli comuni delle rispettive province.

Chi scrive ha, ad esempio, proposto la formazione di una serie seconda negli archivi di alcuni assessorati della Regione Emilia-Romagna[52], per i rapporti con gli uffici periferici dagli stessi assessorati dipendenti o, comunque, coordinati, ma è certamente possibile, effettuare simile operazione presso vari enti pubblici.

È chiaro che i rapporti di amministrazione *ad personam* devono essere istituzionali e non solo occasionali, perché in questo caso non sarebbe giustificata la creazione di una apposita "serie".

La terza regola per la formazione di un buon titolario sta certamente nello studio delle materie di competenza dell'istituto perché, come ebbe a scri-

---

[52] Cfr. A. SPAGGIARI, *Gli archivi correnti della regione Emilia-Romagna: progetti di titolari,* in ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA, SEZIONE SICILIA, *Gli archivi delle regioni...*, cit., pp. 65-78.

vere Vera Vita Spagnuolo[53], «la classificazione archivistica è sempre una classificazione per materia (materia di competenza)».

Lo studio delle materie di competenza fornirà così l'insieme dei "titoli dominanti" (per usare un'espressione peroniana) del titolario stesso. Ogni titolo andrà poi suddiviso in partizioni subalterne, che potranno essere denominate "rubriche", o "categorie" o "classi", e che, nel loro insieme, dovranno sviluppare le materie di ciascun titolo in una dimensione, però, di sempre maggiore concretezza. Si potrà anche favorire la simmetria del titolario dedicando la prima suddivisione di ogni titolo ad una voce del tipo "disposizioni o affari generali". Le suddivisioni successive consisteranno sempre in classi di affari riguardanti il titolo, e verranno denominate avendo l'accortezza che tutte le classi (di tutti i titoli) abbiano lo stesso livello di "maggiore concretezza".

Il terzo livello (per non parlare di un eventuale quarto) di classificazione è quello che richiede — quando lo si voglia stabilire — il maggiore impegno e la maggiore conoscenza della produzione documentaria dell'Istituto, perché qui ci si avvicina molto a quella multiforme realtà delle pratiche che noi vorremmo appunto imbrigliare con il nostro titolario. E sarà appunto la gestione quotidiana delle pratiche — con i diversi problemi che essa comporta — il "campo" sul quale andrà verificata la bontà o meno del nostro titolario, che, se non risulterà valido, dovrà essere modificato.

A questo punto non abbiamo certo la pretesa di avere detto una parola definitiva in materia di titolari: le nostre "regole" sono, in realtà, una specie di provocazione, un invito — forse tardivo — rivolto al mondo degli "archivisti ricercatori storico-scientifici" ad occuparsi un po' di più di quanto finora sia stato fatto di un argomento — forse obsoleto — come quello dei titolari.

Non crediamo, infatti, che l'opera dell'"archivista di Stato" Raffaele De Felice[54], basti a compensare l'atteggiamento del nostro ambiente su questo argomento fatto di indifferenza, o di aristocratico distacco, riassumibile nel "drastico giudizio negativo" di Giorgio Cencetti, in merito ai lavori del Taddei e del Pecchiai, da lui definiti «i due disgraziati manuali Hoepli»[55].

---

[53] V. VITA SPAGNUOLO, *Riflessioni al margine di un'esperienza archivistica: la stesura di un quadro di classificazione per l'archivio della Soprintendenza per i beni artistici e storici di Roma,* in «Rassegna degli Archivi di Stato», LIV (1994), 2, pp. 379-408.

[54] R. DE FELICE, *L'archivio moderno...* cit.; ID., *L'archivio contemporaneo,* citata.

[55] Cfr. E. LODOLINI, *Lineamenti di storia dell'Archivistica italiana, dalle origini alla metà del sec. XX,* Roma, NIS, 1991, p. 169.

GIANNI PENZO DORIA

La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione

> Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra. «Ma qual è la pietra che sostiene il ponte?», chiede Kublai Kan. «Il ponte non è sostenuto da questa o da quella pietra — risponde Marco Polo — ma dalla linea dell'arco che esse formano». Kublai Kan rimane in silenzio, riflettendo... poi soggiunge: «Perché mi parli delle pietre? È solo dell'arco che mi importa». Marco Polo risponde: «Senza pietre non c'è arco».
>
> *Italo Calvino*

1. *Premessa.* – L'archivio, inteso come *universitas rerum*, si dipana dall'archivio corrente — e quindi dalla registratura — all'archivio storico[1]. Il mestiere dell'archivista, inteso nella sua completa sfera di attività, deve quindi affrontare tutte le cosiddette età dei documenti[2]. Tuttavia, anche solo verificando la quantità di inventari e di titolari di classificazione elaborati dagli archivisti (tralasciamo pure

---

[1] G. CENCETTI, *Sull'archivio come «universitas rerum»*, in «Archivi», IV (1937), pp. 7-13, ora in ID., *Scritti archivistici*, Roma, Il Centro di ricerca, 1970, pp. 47-55; concetto che abbiamo, anche di recente, più volte ribadito: G. PENZO DORIA, *Progetto archivi. Organizzazione ed ordinamento dell'archivio generale dell'Università degli Studi di Padova*, Padova, Università degli studi, 1996, *passim* e A. MIRANDOLA - G. PENZO DORIA, *Titulus 97: un progetto per la valorizzazione, la tutela e la gestione dei documenti nelle università italiane*, in «Atti e Memorie dell'Accademia Patavina di scienze, lettere e arti», CIX (1996-1997), 2, pp. 135-147.

[2] Sulla formazione degli archivisti esistono molti studi, sia nazionali che internazionali. Per una panoramica recente ed esaustiva cfr. E. LODOLINI, *Saggio di bibliografia italiana sulla formazione degli archivisti*, in «Nuovi annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari», X (1996), pp. 169-184. In questa sede però vale la pena richiamare almeno *La formazione professionale degli archivisti e dei bibliotecari degli enti locali. Atti del convegno di studio. Udine, 23-25 novembre 1989*, Udine, Del Bianco, 1994 e le stupende pagine di I. ZANNI ROSIELLO, *Sul mestiere dell'archivista*, in «Rassegna degli Archivi di Stato» (d'ora in poi «RAS»), XLI (1981), 1-2-3, pp. 57-73 e EAD., *Archivi e memoria storica*, Bologna, il Mulino, 1987, in particolare pp. 143-159, assieme a F. VALENTI, *Un libro nuovo su archivi e archivisti*, in «RAS», XLIX (1989), 2, pp. 416-431.

la quantità dei massimari di selezione[3] e la qualità di entrambi) si può comprendere quanto l'interesse per la parte storica degli archivi sia predominante[4].

Eppure, proprio l'attenzione verso la corretta costruzione dell'archivio rappresenta uno dei punti strategici del nostro lavoro, contrapposto fortemente all'idea dell'«archivista-storico», custode e fruitore delle antiche carte. Ad esempio, tuttora in molte università italiane si riscontra uno degli errori metodologici più gravi, laddove gli archivi storici sono gestiti da centri per la storia (e quindi per lo più da storici-utenti), con una cesura fisica e logica rispetto agli archivi di deposito e agli archivi correnti. Si configura così un duplice paradosso, considerato che da un lato un ufficio è gestito dal proprio utente e dall'altro che l'archivio è frammentato in rapporto ad interessi scientifici o amministrativi esterni ad esso.

Non solo. Anche analizzando le istruzioni e i criteri di normalizzazione dei lavori d'archivio ci si accorge come vi sia una sperequazione a favore della parte storica; esiste, ad esempio, la circolare ministeriale n. 39 del 1966 per la pubblicazione degli inventari[5], ma nulla di simile per la redazione dei titolari di classificazione o dei massimari di selezione. Tutto ciò con la complicità dei programmi delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica istituite presso gli archivi di Stato, dove l'archivistica contemporanea è lasciata alla buona volontà dei docen-

---

[3] È preferibile questa dicitura rispetto a quella di *massimario di scarto* o *massimario di conservazione* o *piano di conservazione*. A ben vedere, infatti, sia lo scarto che la conservazione sono *effetti* della selezione, cioè una delle *cause* del lavoro dell'archivista. Sul massimario e sul prontuario di selezione cfr. G. PENZO DORIA, *La selezione dei documenti attraverso prontuario e massimario. Metodi e strumenti per la conservazione critica della memoria,* in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Thesis 99. Atti della 2ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane,* in corso di stampa.

[4] Per le guide e gli inventari cfr. *Le fonti archivistiche. Catalogo delle guide e degli inventari editi (1861-1991)*, a cura di M.T. PIANO MORTARI e I. SCANDALIATO CICIANI, introduzione e indici dei fondi a cura di P. CARUCCI, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Sussidi 8); il titolario per i Comuni risale al 1897 (circolare del Ministero dell'interno n. 17100-2 del 1° marzo 1897), mentre quello che le Università italiane hanno iniziato ad adottare grazie all'interessamento dell'Ufficio centrale per i beni archivistici (UCBA) è del 1997 (Gazz. Uff. n. 301 del 29.12.1997; la circolare dell'UCBA, Div. III Vigilanza è la n. 3856.8767.VE.4.2 del 16.03.1998); per i titolari-massimari di scarto approvati dall'Amministrazione archivistica cfr. G. PESIRI, *Le problematiche dello scarto nel settore degli archivi vigilati*, in «Archivi per la storia», XI (1998), 1, pp. 23-33, in particolare p. 28, nota 9 e L. CUFFARO, *Problematiche connesse all'attività di scarto*, *ibid.*, pp. 35-42, in particolare pp. 38-39, nota 8.

[5] MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, Circolare n. 39 del 25 giugno 1966, n. prot. 13118/8901.10.bis, *Uniformità redazionale dei lavori archivistici destinati alla pubblicazione*, la si può consultare, senza però l'importante nota introduttiva ministeriale, in P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, NIS, 1983, pp. 231-239.

ti[6]. Com'è noto, infatti, i programmi delle scuole risalgono al 1911 e risentono in massima parte del fatto che esse sorsero soprattutto per la formazione degli archivisti di Stato e quindi per funzionari che, ad eccezione delle commissioni di sorveglianza, avevano poco o nulla a che fare con la gestione degli archivi correnti e quindi con il controllo sulla ordinata produzione dei documenti[7].

Invece «la salvaguardia materiale degli archivi prima ancora che passino in quelli di Stato, la selezione di ciò che merita di essere conservato, la possibilità di facilitare tale selezione con accorgimenti da porre in atto fin dall'impostazione iniziale degli archivi correnti, l'ordine stesso di tali archivi sono tutti problemi cui gli archivi di Stato non possono dichiararsi indifferenti, pena la perdita di contatto con quella realtà che spetta loro trasferire sul piano dell'interesse scientifico»[8].

In altre parole, mentre Giorgio Cencetti e Leopoldo Sandri affermavano l'«impossibilità di differenziare teoricamente l'ufficio di protocollo dall'archivio, l'archivio corrente da quello di deposito: tutto è semplicemente archivio» e che «le fonti documentarie per la storia nascono e si difendono nell'archivio in formazione», l'archivistica italiana, con le eccezioni che affronteremo più oltre, si è quasi del tutto disinteressata ai problemi dell'archivio corrente, preferendo di gran lunga occuparsi della sezione separata, considerata a torto come la parte più nobile[9].

---

[6] Si leggono ancora con grande piacere gli accenti di dibattito tra Panella e Vittani [A. PANELLA, *Le scuole degli archivi di Stato*, in «Gli Archivi Italiani», V (1918), 2, pp. 55-71, poi in ID., *Scritti archivistici*, Roma, Ministero dell'interno, 1955, pp. 65-79 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, XIX); G. VITTANI, *Le Scuole degli Archivi di Stato*, in «Gli Archivi Italiani», V (1918), 3, pp. 99-100 e V (1918), 4, pp. 134-145], ripresi da G. CENCETTI, *Il problema delle scuole d'archivio*, in «Notizie degli Archivi di Stato», VIII (1948), pp. 19-35, poi in ID., *Scritti archivistici*, cit., pp. 103-134. Per una recente disamina, segnalo che l'ANAI ha dedicato al problema un intero fascicolo della propria rivista, «Archivi per la storia», II (1989), 2, con numerosi e qualificati interventi, tra i quali rinvio almeno ad A. ROMITI, *Le Scuole d'Archivio: un vecchio problema sempre nuovo*, pp. 7-31.

[7] A onor del vero, le commissioni di sorveglianza furono istituite soltanto nel 1963; prima, infatti, esistevano soltanto le commissioni di scarto, che si costituivano *ad hoc* e che si scioglievano una volta terminate le operazioni. Fu il d.p.r. 1409/1963 ad introdurre il principio della sorveglianza permanente dell'Amministrazione archivistica su tutti gli uffici statali: cfr. E. LODOLINI, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana*, Bologna, Pàtron, 1989[4], in modo particolare pp. 323-344. Meritano una rilettura le proposte antesignane dello stesso E. LODOLINI, *Rapporti fra gli Archivi di Stato e gli archivi delle Amministrazioni statali*, in «La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione», V (1958), 3, pp. 456-466.

[8] C. PAVONE, *Archivi fatti e archivi in fieri*, in «RAS», XXIV (1964), 2-3, pp. 359–360.

[9] G. CENCETTI, *Il fondamento teorico della dottrina archivistica*, in «Archivi», VI (1939), pp. 7-13, poi in G. CENCETTI, *Scritti archivistici*, cit., pp. 38-46 (il passo riportato è a p. 40); L. SANDRI, *L'archivistica*, in «RAS», XXVII (1967), 2-3, pp. 410-429, poi in *Antologia di scritti archivistici*, a cura di R. GIUFFRIDA, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1985, pp. 9-25, il passo riportato è a p. 11 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 3).

Se si esclude infatti l'attività scientifica quasi trentennale di Raffaele De Felice[10] e gli studi settoriali degli archivisti ecclesiastici promossi in tre distinti congressi della loro associazione[11], gli interventi degli archivisti sono pochi ancorché meritevoli[12].

---

[10] R. DE FELICE, *La classificazione degli atti negli archivi moderni*, in «RAS», XXIV (1964), 2-3, pp. 215-242; ID., *Per la formazione dei titolari d'archivio*, in «RAS», XXVII (1967), 1, pp. 59-86; ID., *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Il Centro di ricerca, 1981 [rist. an. 1986]; ID., *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, in «Archivi e cultura», XVI (1982), pp. 27-52; ID., *L'archivio contemporaneo. Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988.

[11] V. FENICCHIA, *L'ordinamento degli archivi in formazione: classificazione degli atti e titolari. Considerazioni preliminari*, in «Archiva Ecclesiae», II (1959), pp. 56-61; B. HÜBSCHER, *Classificazione e titolari nelle Curie Vescovili della Svizzera*, *ibid.*, pp. 62-68; L. PEZZOTTI, *Aggiornamento dei Titolari dell'Archivio corrente della Curia diocesana e della Parrocchia*, *ibid.*, pp. 79-92; A. FALLER, *Classificazione e titolari negli Archivi Parrocchiali della Germania*, *ibid.*, pp. 69-74; A. BALDUCCI, *Classificazione e titolari degli Archivi delle Curie Vescovili*, *ibid.*, pp. 75-86; A. PESENTI, *Classificazione e titolari per gli Archivi Parrocchiali*, *ibid.*, pp. 89-99; G. M. MONTANO, *Classificazione e titolari per gli Archivi degli Istituti religiosi*, *ibid.*, pp. 100-133; A. CICERI, *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi Diocesani e Capitolari (12 aprile 1966)*, in «Archiva Ecclesiae», VIII-IX (1965-1966), pp. 59-73; G. RASPINI, *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Parrocchie, delle Confraternite e delle Associazioni (12 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 74-93; B. PANDZIC, O.F.M., *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Curie Generalizie e Provincializie (14 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 97-107; S. DELLA SACRA FAMIGLIA, O.C.D., *Proposte concrete in base alle inchieste fatte sui Titolari relativamente agli Archivi delle Case Religiose (14 aprile 1966)*, *ibid.*, pp. 108-129; e la relazione sull'ultimo Congresso degli archivisti ecclesiastici fatta da F. CAVAZZANA ROMANELLI, *Convegno: «Archivi ecclesiastici. Strutture, titolari, personale» (Roma, 6–9 ottobre 1987)*, in «RAS», XLVIII (1988), 3, pp. 686-691.

[12] E. CALIFANO, *Gli archivi correnti dei ministeri*, in «Amministrazione civile», nn. 47-51 (1961), pp. 433-459; A. SPAGNUOLO, *L'archivista e il progresso tecnologico. Appunti per una discussione*, in «Archivi e cultura», IV (1970), pp. 155-180; G. BONFIGLIO DOSIO, *Un titolario d'archivio per i consigli circoscrizionali. Il caso veneziano*, in «RAS», XLVII (1987), 2-3, pp. 505-509; V. VITA SPAGNUOLO, *Riflessioni al margine di un'esperienza archivistica: la stesura di un quadro di classificazione per l'archivio della Soprintendenza per i beni artistici e storici di Roma*, in «RAS», LIV (1994), 2, pp. 379-408; *Archivio e protocollo del Consiglio della Regione Emilia-Romagna*, a cura di L. PINI e G. VENTURI, Imola 1990; A. SPAGGIARI, *Non solo storia. Gli archivisti di stato di fronte ad istituzioni e archivi moderni*, in «Archivi per la storia», III (1990), 2, pp. 287-299, poi in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, Firenze, Le Monnier - ANAI, 1996, pp. 83-95; A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, a cura di L. BORGIA, F. DE LUCA, P. VITI e R.M. ZACCARIA, Lecce, Conti, 1995, pp. 19-41; A. SPAGGIARI, *Gli archivi correnti della Regione Emilia–Romagna: progetti di titolari*, in «Archivi per la storia», X (1997), 1, pp. 63-78; a parte i brevi capitoli dedicati al titolario dalla manualistica, vale la pena ricordare il lavoro di C. MANARESI, *Regolamento e titolario per l'archivio della provincia di Milano (in attuazione dal 1° gennaio 1914)*, Milano, Reggiani, 1914 e gli ottimi spunti teorici che si trovano nel volume *Gli archivi degli istituti e delle aziende di credito e le fonti d'archivio per la storia delle banche. Tutela, gestione, valorizzazione, Atti del convegno, Roma, 14-17 novembre 1999*, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 35).

In questa fase delicata e strategica che precede l'introduzione obbligatoria del protocollo informatico ex d.p.r. 428/1998, il ruolo di sorveglianza e vigilanza dell'Amministrazione archivistica dovrebbe essere quello di progettare e validare titolari normalizzati per identiche tipologie di enti produttori basandosi su un'analisi funzionale.

Pare che il vento stia cambiando, anche per una nuova strategia di collaborazione verso gli archivisti da parte dell'Autorità per l'informatica, soprattutto per gli enti che vogliano sfruttare una occasione formidabile per rovesciare positivamente i termini della questione, applicando la nuova normativa sulla riorganizzazione e la semplificazione della pubblica amministrazione, che tra poco esamineremo.

2. *Un'esigenza organizzativa della pubblica amministrazione, ma dissociata dall'organizzazione degli uffici.* – La rivoluzione normativa iniziata pallidamente nella metà degli anni Ottanta e proseguita con un certo vigore sulla strada della riorganizzazione e della semplificazione dell'attività amministrativa, pur non facendo mai espressamente riferimento agli archivi, ha lentamente condotto la burocrazia verso una loro rivalutazione[13]. Un archivio ordinato e organizzato è infatti sinonimo di trasparenza, efficacia ed efficienza, cioè sinonimo delle parole e dei concetti chiave che rappresentano i principali obiettivi da perseguire secondo la strategia di cambiamento impostata dalla nuova normativa. Per la legge 241/90, infatti, «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità...»[14], mentre per il decreto legislativo 29/93 «le amministrazioni pubbliche (...) ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri: a) funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità; (...) d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa»[15].

---

[13] G. Penzo Doria, *Piove sugli archivi. L'alluvione normativa dal 1990 al 1997*, in Associazione nazionale archivistica italiana - Sezione Veneto, *Archivi e cittadino. Atti della giornata di studio, Chioggia, 8 febbraio 1997,* a cura di G. Penzo Doria, Chioggia, II Leggio, 1999, pp. 156-174. Il cammino, a onor del vero, è ancora lento e faticoso: cfr. *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana. Strumenti per una gestione manageriale efficace*, a cura di R. Leonardi e F. Boccia, Milano, Il Sole 24Ore Libri, 1997; G. Traversa, *Metodi e strumenti per l'innovazione della pubblica amministrazione*, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione - INFORaV, 1997.

[14] Legge 7 agosto 1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (in Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192), art. 1, comma 1.

[15] Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (Suppl. ord. alla Gazz. uff. n. 119 del 25 maggio 1998, testo aggiornato con le modifiche del d.lg. 31 marzo 1998, n. 80), art. 2, comma 1

Ma il dato più significativo per l'archivistica è la riconosciuta — e a volte tenacemente ricercata — interconnessione con altre discipline, quali l'informatica giuridica, la scienza dell'amministrazione e la sociologia dell'organizzazione. Oggi il concetto di *archiviazione* è diventato infatti sinonimo non soltanto di organizzazione dei documenti, ma anche di gestione dei flussi di lavoro, di *workflow management*. Ecco che allora l'archivistica, riconosciuta come scienza e non più banalizzata come «disciplina ausiliaria della storia»[16], può essere raffigurata nelle *sfere* di interazione scientifica come segue:



Anzi, è stato recentemente ribadito che «l'organizzazione e l'archivio non sono per nessuna ragione due realtà separabili e nemmeno l'ipotesi che l'archivio conservi quanto già utilizzato dal processo organizzativo può giustificare un'affermazione contraria. Anzi l'archivio va letto e vissuto dentro

[16] Indimenticabili le pagine di E. LODOLINI, *La guerra di indipendenza degli archivisti*, in «Archives et Bibliothèques de Belgique / Archief-en Bibliotheekwezen in Belgie», LVII (1987), 1-2, pp. 269-293, ma anche ID., *L'archivio da ieri a domani. L'archivistica fra tradizione e innovazione*, in «Archiva Ecclesiae», nn. 38-39 (1995-1996), pp. 35-53.

l'organizzazione, come una delle componenti del processo, alla pari delle altre funzioni; per questo esso si connette con ogni altra componente ed è parte viva in tutte le fasi dell'organizzazione»[17].

Tenendo ben fermo il fatto che l'organizzazione archivistica dei documenti va completamente distinta dall'organizzazione dei processi che essi attivano e dagli uffici che li producono, conviene ora soffermarci su alcune caratteristiche del titolario.

3. *Stabilità, staticità e inefficacia retroattiva del titolario.* – L'archivio in formazione deve essere organizzato in misura predeterminata. La corretta classificazione rappresenta pertanto uno degli snodi cruciali per effettuare la gestione dei documenti in maniera corretta.

Lo strumento più importante per raggiungere questo scopo è il titolario di classificazione che, assieme al repertorio dei fascicoli (altro baluardo dimenticato dagli archivisti e dalla pubblica amministrazione), permette di adempiere ai criteri di trasparenza, efficacia ed efficienza già richiamati e di dare alla "casa di vetro" una visibilità interna ed esterna.

L'art. 2, comma 1 del decreto legislativo 29/1993 recitava:

«Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione»[18].

---

[17] R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97: verso la creazione di un sistema archivistico universitario nazionale. Atti della 1ª Conferenza organizzativa degli archivi delle università italiane*, a cura di G. PENZO DORIA, Padova, CLEUP, 1999, pp. 21-36; ma anche ID., *La ricerca della qualità attraverso l'organizzazione dell'archivio, Atti del convegno di Venezia-Mestre, 29-30 ottobre 1992*, a cura di G. BONFIGLIO DOSIO, Venezia, Italarchivi, 1993, pp. 29-40; per le altre discipline vedasi R. D'AMICO, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, in collaborazione con G. Massari, A. Petralia e F. Raniolo, Roma, Lavoro, 1996, in particolare pp. 389-428; T. TORRICINI, *Workflow e archivistica*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97* ...cit., pp. 77-85; *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, a cura di D.A. LIMONE, Milano, Giuffrè, 1995 e G. FINOCCHIARO, *Argomenti di informatica giuridica*, Bologna, CLUEB, 1995; per una visione complessiva, di taglio sociologico, cfr. F.P. CERASE, *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Roma, Carocci, 1998.

[18] Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche...*; ho detto «recitava» perché il testo è stato rivisto completamente, ma non nei concetti e nella sostanza, dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998, testo aggiornato), che, infatti, ha modificato l'art. 4, comma 1 del decreto n. 29/1993 come segue: «Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa». In questa sede manteniamo, pertanto, i riferimenti alla prima versione del decreto legislativo n. 29/1993, così come apparsa sul Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993.

Quindi potremmo oggi richiamare, come nella prassi è stato già fatto, un concetto elementare: il titolario è un *atto di organizzazione* in quanto tale, essendo, come vedremo meglio più avanti, del tutto indipendente dall'organizzazione degli uffici. Come tutti gli atti di organizzazione, esso richiede una revisione e un aggiornamento periodici. L'organizzazione infatti è «un processo continuo, un insieme di azioni concatenate finalizzate a produrre risultati e quindi a perseguire obiettivi; un processo dove persone e cose (mezzi materiali e immateriali) interagiscono senza interruzione, progettando e riprogettando, risolvendo problemi, correggendo errori, formulando scelte e così via. E proprio al termine di detto processo si ottiene quello che viene definito "prodotto", riconoscibile in servizi o in beni materiali, destinati a dare risposta alle esigenze, per le quali la stessa organizzazione è nata»[19].

Il titolario di classificazione è però, per sua stessa natura, uno strumento che tende ad avere una stabilità riconoscibile: più un titolario risulta uguale nel tempo e nello spazio, più "normalizzate" saranno l'archiviazione e la ricerca. L'organizzazione è, al contrario, costantemente in movimento. Non esiste, quindi, rispondenza tra titolario e organizzazione. Potrebbe forse sussistere nel caso di una forzatura teorica, certamente limitata nel tempo, per la quale l'organizzazione degli uffici corrisponderebbe provvisoriamente all'omogeneità delle funzioni enucleate nel titolario. Si tratta di un'ipotesi assolutamente sconsigliabile: essendo l'organizzazione in movimento, il titolario non collimerebbe più alla prima riorganizzazione degli uffici.

Da questo si evince un punto fermo: il titolario modellato sull'apparato burocratico è destinato ad essere modificato ripetutamente e, quindi, a fallire uno dei suoi scopi principali: la *stabilità*. Se si provasse a redigere un titolario sulla base dell'organizzazione degli uffici e quindi delle competenze, non si avrebbe un quadro di classificazione, ma un organigramma. Non si può perciò pensare di snaturare la funzione di archiviazione logica propria del titolario a vantaggio di quella fisica, poiché quest'ultima è effimera e vincolata ai mutamenti continui causati dall'organizzazione.

Un documento non muta la propria natura e, quindi, la propria classificazione se a produrlo è il *Settore ragioneria* anziché il *Settore bilanci e contabilità*. L'archivio deve quindi essere mantenuto indipendente dalle persone e dai modelli organizzativi che lo producono. Maggiori sono le dimensioni organizzative di un ente, maggiore sarà l'articolazione in uffici e strutture, cioè in unità organizzative; maggiore sarà anche la mole di documenti, ma identica sarà la loro

[19] R. SCORTEGAGNA, *L'organizzazione e l'archivio*, cit., p. 23.

tipologia e quindi le funzioni da essi espresse. Più documenti, dunque, ma identiche funzioni. Come vedremo, infatti, il titolario di classificazione dipende dalle funzioni dell'ente produttore — anzi, deve rispecchiarle — visto che ne rappresenta una dimensione nel tempo e nello spazio. Ma mutando le funzioni, con il mutare delle leggi, degli statuti e dei regolamenti, il titolario di classificazione deve essere aggiornato e integrato. Non bisogna dunque confondere la stabilità con la *staticità* del titolario. La sua staticità deve quindi essere valutata in rapporto alla effettiva stasi delle norme che regolano l'attività dell'ente produttore. È infatti buona norma rivedere periodicamente *ab imis* tutte le decisioni assunte, soprattutto nell'articolazione gerarchica dei titoli e delle classi, non soltanto per verificare concretamente il passaggio o l'assunzione di nuove funzioni da parte dell'ente produttore, ma per fare in modo che il titolario rimanga uno strumento vivo e vitale al servizio della produzione dei documenti. Un titolario che non si adegui immediatamente al mutare delle funzioni o dell'attività pratica di un ente produttore è destinato a fallire rapidamente attraverso la sua inapplicazione o ad essere modificato in maniera scoordinata e personalistica dai vari uffici: in quest'ultimo caso, i titolari *fai-date* rappresentano una delle più ricorrenti minacce all'integrità dell'archivio e alla riconoscibilità del sistema archivistico dell'ente produttore. Per evitare che ciò accada, occorre che da sistema statico, il titolario diventi un sistema dinamico, pronto ad accogliere non soltanto nuove funzioni, ma anche le sollecitazioni della sperimentazione e della prassi archivistica.

Va ricordato comunque che, nel caso di un titolario di classificazione redatto con criteri scientifici e senza che l'ente produttore abbia assunto nuove funzioni, le operazioni di sperimentazione, revisione e aggiornamento potrebbero concludersi con la decisione che lo stato dell'arte sia efficace per le esigenze dell'ente produttore, confermando il titolario in uso. In quanto atto di organizzazione, l'adozione (o la sua conferma) spetta alle funzioni dirigenziali di gestione e organizzazione, cioè ad un decreto o una determinazione del segretario generale di un comune, del direttore generale di un'azienda di servizi pubblici o del direttore amministrativo di una università degli studi[20].

[20] In piena armonia con quanto disposto dalla *Bassanini 1*: legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 20, comma 5: «I regolamenti si conformano ai seguenti criteri e principi: f) trasferimento a organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali che non richiedano, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi».

A questo punto vale la pena ribadire un concetto fondamentale per la costruzione della memoria: il titolario di classificazione approvato in una determinata data avrà effetti solo sulla documentazione da produrre e non su quella già prodotta. Riclassificare il pregresso, documento per documento o fascicolo per fascicolo, oltre a rappresentare un sostanziale falso storico, non riveste alcuna utilità organizzativa, trattandosi di un'operazione ambigua rispetto alla visione diacronica degli interventi di un ente produttore sul proprio archivio. Inoltre — ed è questo l'aspetto fondamentale — così facendo si disintegra il vincolo, cioè l'archivio stesso. Perfino un archivio privo di qualsiasi elemento di classificazione non va riclassificato per ricondurlo forzosamente ad un ordine fittizio.

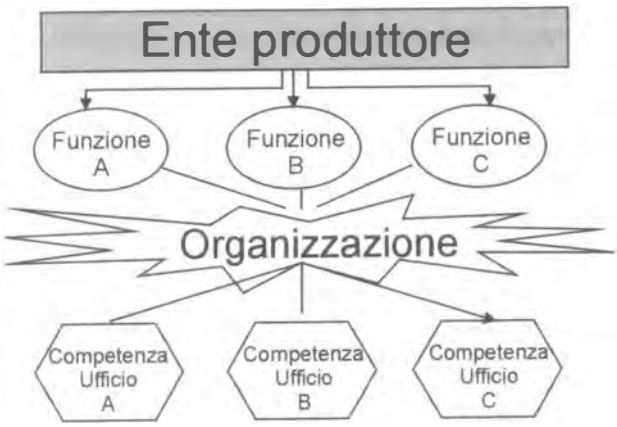
Il titolario, quindi, *non ha alcuna efficacia retroattiva*. Se un archivio si è sedimentato in malo modo e con strumenti inadeguati, così deve rimanere o così deve essere ricostituito da un lavoro di riordino archivistico. Quello che invece può essere interessante redigere, soprattutto per la storia istituzionale di un ente produttore, è la tavola sinottica della vecchia e della nuova classificazione con le rispettive e puntuali voci di rinvio, ma nulla di più. Bisogna dunque tenere separati i momenti della classificazione da quelli dell'ordinamento e dell'inventariazione.

4. *Il titolario e la definizione di archivio; funzioni e competenze*. – Richiamando la definizione cencettiana dell'archivio come «complesso degli atti spediti e ricevuti da un ente o individuo per il conseguimento dei propri fini o per l'esercizio delle proprie funzioni»[21] è possibile notare come si ribadiscano le due sfere di produzione di un archivio da parte di qualsiasi ente pubblico: l'attività pratica (collegata ai *propri fini*) e le funzioni (collegate alla *funzione primaria*). Il titolario di classificazione, quindi, nella sua enunciazione teorica altro non è che l'elenco delle attività pratiche e delle funzioni dell'ente produttore. Insomma, una sorta di "funzionigramma".

Prima di proseguire il nostro discorso, conviene chiarire se esista una differenza tra attività pratiche e funzioni. Per convenzione, diremo che mentre le funzioni sono desunte dalla normativa (leggi, statuti, regolamenti, circolari...), le attività pratiche, invece, sono gli eventi che un ente produttore deve porre in essere per il conseguimento della propria *mission*, della propria *raison d'être*, cioè della propria funzione primaria.

[21] G. CENCETTI, *Sull'archivio come «universitas rerum»*, cit., p. 51.

Esiste, invece, una differenza sostanziale tra funzione e competenza. Mentre la funzione è qualcosa di logico, di astratto e perciò avulso dall'organizzazione, la competenza è l'aspetto concreto, cioè il "come" un ente produttore si organizza mediante l'istituzione di uffici e la destinazione di risorse (umane e materiali) per adempiere alle funzioni che deve svolgere. La competenza infatti corrisponde alla funzione esercitata in un arco di tempo determinato da una unità organizzativa, cioè da un ufficio, una sezione, una ripartizione, una divisione: insomma, utilizzando il lessico della legge 241/90, da un'unità organizzativa responsabile[22]. Così allora potremmo dire che la funzione del Comune di Modena relativa al piano regolatore è competenza dell'unità organizzativa denominata "Ripartizione urbanistica e programmazione territoriale", mentre la funzione dell'Università degli studi di Padova relativa alle immatricolazioni è competenza dell'unità organizzativa denominata "Segreteria studenti".



[22] I tradizionali "uffici" sono stati ridenominati *unità organizzative responsabili* dall'art. 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha introdotto anche nel successivo art. 6 la figura del *responsabile del procedimento amministrativo*. La nuova normativa, introdotta dal ministro per la Funzione pubblica, Sabino Cassese, ha però una lacuna concettuale. È stata introdotta la figura del responsabile del procedimento, cioè della correttezza delle norme e delle forme, ma non del risultato dell'azione amministrativa, cioè, in una parola, dell'efficacia di qualsiasi evento della pubblica amministrazione.

Quindi la classificazione, che — come vedremo — deve essere totalmente slegata dall'organizzazione degli uffici, non sarà più, com'è usuale dire, una classificazione sistematica di competenza, ma una *classificazione sistematica per funzioni*[23].

Ma al di là degli aspetti lessicali, pure importanti, è necessario ora sgomberare il campo da un equivoco molto più grave sui rapporti tra titolario e archivio introdotto da Raffaele De Felice, uno dei massimi esperti italiani della classificazione archivistica.

Egli infatti, anche di recente, ha affermato che

«l'atto che consente il riconoscimento dell'esistenza del vincolo con la conseguente attuazione dell'archivio, la quale determina la formazione di serie organiche di documenti e rende attuale la funzione giuridico-amministrativa dell'archivio corrente, è dovuto all'operazione della classificazione»[24],

dopo aver chiarito che

«l'attuarsi dell'archivio dipende chiaramente dalla classificazione, e il quadro di classificazione o titolario, acquista una rilevanza che non può essere sottovalutata perché rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene al riconoscimento del vincolo e di conseguenza alla formazione organica e non disorganica delle serie documentarie. E poiché l'organicità della formazione della serie di archivio, da considerare elemento essenziale alla formazione dell'archivio, si attua in funzione del quadro di classificazione, questo deve essere inteso come unico strumento attraverso il quale si può pervenire all'atto conoscitivo dell'esistenza nel documento di quell'elemento della *reductio ad unum* senza la quale non si potrebbe avere una *universitas rerum*»[25].

Questa posizione, in realtà, è fuorviante. La classificazione infatti investe soltanto la sfera gestionale, ma non quella costitutiva dell'archivio. Essa, dunque, non consente il riconoscimento dell'esistenza del vincolo né attua l'archivio, semplicemente perché si tratta di un fattore esterno e non interno all'archivio stesso.

La classificazione non è quindi il presupposto né la *conditio sine qua non* dell'esistenza dell'*universitas rerum*. Semmai essa rende esplicito il vincolo archivistico, ma certamente non lo attua. Non bisogna dunque confondere il vincolo archivistico con la sua rappresentazione[26].

---

[23] R. De Felice, *L'archivio contemporaneo. Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, NIS, 1988.

[24] *Ibid.*, p. 81.

[25] Id., *Il concetto di archivio...* cit., poi pubblicato nella seconda ristampa de *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione*, cit., pp. XVII-XLII (il passo riportato è a p. XXVII)

[26] Sul vincolo vale la pena rileggere F. Valenti, *Parliamo ancora di archivistica*, in «RAS», XXXV (1975), 1-2-3, pp. 161-197; Id., *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in «RAS», XLI (1981), 1-2-3, pp. 9-37 e A. Romiti, *Riflessioni sul significato del vincolo nella definizione del concetto di archivio*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, cit., pp. 1-18, poi in Id., *Temi di archivistica*, Lucca, MPF, 1996, pp. 7-28.

Dato atto che la classificazione archivistica è nata sul finire del XVIII secolo, la posizione del De Felice metterebbe in discussione tutti gli archivi formatisi nei secoli precedenti in quanto privi di classificazione? E gli attuali archivi correnti delle pubbliche amministrazioni che non hanno il benché minimo barlume di classificazione (cioè la maggioranza), sono o non sono archivi?[27]

Certo che lo sono. Si tratta di archivi disordinati e disorganizzati, ma pur sempre archivi, perché il vincolo è naturale, intrinseco all'archivio e indipendente da tutte le forme di organizzazione esterna. Nella prassi, infatti, la classificazione può anche non esistere o, comunque, non essere applicata (è il caso di buona parte degli archivi contemporanei), ma non per questo "non attuare" l'archivio. Da ciò si desume che l'archivio non si attua grazie alla classificazione, poiché quella *reductio ad unum* esiste indipendentemente da essa e si riferisce non tanto al documento, quanto piuttosto al fascicolo, inteso come unità archivistica. Ma v'è di più. La classificazione, incidendo sulla sfera gestionale e non su quella giuridico-probatoria, può mutare (ad es., per errore o per mutate esigenze pratiche), mentre il vincolo non può che essere originario e naturale e quindi rimanere sempre uguale.

A questo punto possiamo affermare che l'archivio e il vincolo esistono indipendentemente dalla classificazione archivistica che un ente si dà nel corso del tempo, ma soprattutto esistono indipendentemente da come essi vengono resi visibili o espliciti.

5. *Aspetti pratici della redazione dei titolari.* – In che modo procedere di fronte ad un incarico per la redazione o l'aggiornamento di un titolario di classificazione di una pubblica amministrazione?[28] Ci sono almeno tre soluzioni di natura teorica, ciascuna intersecantesi con le altre due, più un'altra di ordine

[27] De Felice addirittura ricondusse, con diverse forzature teoriche, la demanialità degli archivi proprio all'esistenza della classificazione. Essa venne teorizzata attiva fin dagli albori dell'uomo e considerata sempre come fattore essenziale per l'attuazione dell'archivio: R. De Felice, *Il concetto di archivio*, cit., p. xxx.

[28] G. Bonfiglio Dosio, *I lavori archivistici. Una proposta di regolamentazione per il settore dei liberi professionisti: requisiti scientifici, rapporti con la committenza, tariffe*; il testo, anticipato da «A.N.A.I. Notizie», [VI] (1998), 2-3, pp. 24-36, è stato pubblicato (incompleto) in *Conferenza nazionale degli archivi, Roma, Archivio centrale dello Stato, 1-3 luglio 1998*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 1999 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 50), pp. 194-200 e poi, in versione integrale, in G. Bonfiglio Dosio, *Lavori archivistici: terza puntata*, in «Archivi in Valle Umbra», I (1999), 1, pp. 52-91, assieme all'articolo di L. Granata, *Libera professione: alcune riflessioni sugli aspetti normativi, ibid*, pp. 92-98, che ne rappresenta l'ideale completamento.

pratico, che dimostra quanto il lavoro di analisi per la redazione del titolario di classificazione faccia parte di tasselli con margini poco definiti di un *puzzle* che l'archivista deve ricomporre.

La prima consiste nello studio della normativa tanto in forma sincronica, quanto in forma diacronica. Nel primo caso si procede all'analisi dello stadio corrente delle funzioni esercitate e degli affari trattati dall'ente produttore; nel secondo caso, invece, si tratta di capirne e interpretarne lo sviluppo. Dovendo, ad esempio, prendere in esame il titolario dei comuni (ora è tempo, ad oltre un secolo di distanza), è necessario riferirsi almeno alla seguente normativa specifica, che rappresenta la scansione temporale dell'assegnazione di nuove funzioni agli enti locali:

- decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382* (in Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 234 del 29 agosto 1977);
- legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 135 del 12 giugno 1990);
- legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 72, del 27 marzo 1993);
- decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, *Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 65 del 18 marzo 1995).

Oltre a quella appena elencata, va studiata anche la normativa che ha cambiato volto non solo agli enti locali, ma anche a tutta la pubblica amministrazione:

- legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi,* (in Gazz. Uff. n. 192 del 18 agosto 1990);
- decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (Gazz. Uff. n. 177 del 29 luglio 1992);
- decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993);
- decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera*

mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Gazz. Uff. n. 42 del 20 febbraio 1993);
- legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 303 del 28 dicembre 1993);
- legge 31 dicembre 1996, n. 675 *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali* (Suppl. ord. Gazz. Uff. n. 5 dell'8 gennaio 1997);
- decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998).

Dall'esame di questa normativa, coordinata con le due leggi Bassanini e la più recente bibliografia sugli enti locali, è possibile avere un quadro esaustivo delle funzioni e delle attività pratiche di un comune[29].

La seconda soluzione è l'intervista ai dirigenti, ai direttori delle unità organizzative responsabili (UOR) e ai responsabili dei procedimenti amministrativi (RPA).

Si tratta però di una soluzione non priva di rischi, perché può risultare fuorviante rispetto ad almeno due elementi: da un lato il grado di analisi effettuato dai responsabili delle UOR e dagli stessi RPA; dall'altro l'influenza negativa che potrebbe avere la vecchia organizzazione archivistica sulla nuova, ricalcando in maniera deteriore la seconda sulla prima. Inoltre, la dichiarata funzionalità dei vecchi titolari da parte degli uffici, soprattutto da parte degli autori («l'ho scritto io e ci siamo sempre trovati bene»), deve sempre essere gestita con le opportune cautele, soprattutto coinvolgendo il personale nella sua revisione, fino a dimostrare l'inefficienza del vecchio sistema attraverso un'adeguata sperimentazione scientifica, cioè indicando a priori tempi, modi ed elementi soggetti a verifica. Ad esempio, dimostrando la coesistenza della stessa funzione in più classi, verificando che le classi non rappresentano funzioni ma procedimenti amministrativi, marcando il fatto che la distribuzione orizzontale dei titoli non rispetta una logica generale, oppure segnalando uno

---

[29] Conviene anche esaminare i periodici rapporti del Dipartimento per la funzione pubblica, ad es. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1993, in particolare pp. 27-31, «L'incerta distribuzione delle funzioni». Per un raffronto analogo sulle regioni cfr. L. LONDEI, *Verso la costituzione degli archivi storici regionali*, in «Archivi per la storia», X (1997), 1, pp. 113-134, e A. MULÈ, *Rassegna delle disposizioni normative regionali in materia di archivi*, *ibid.*, pp. 135-160.

degli errori metodologici che vedremo tra poco parlando del *bricolage* amministrativo a proposito di titolario topografico, titolario nomenclativo e titolario burocratico. L'archivista deve quindi considerare l'intervista al personale uno dei possibili punti di partenza e non un punto di arrivo.

La terza riguarda l'utilizzo integrato di due degli strumenti tanto importanti quanto negletti dalla pubblica amministrazione, nonostante la loro recentissima introduzione: il *carico di lavoro* e la *tabella dei procedimenti amministrativi.*

Il rilevamento dei carichi di lavoro ai fini della rideterminazione della dotazione organica è stato introdotto dal Ministero della funzione pubblica ancora nel 1994. Esso è

> «la quantità di lavoro necessario delle diverse qualifiche e professionalità, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza:
> *a*) delle esigenze espresse da utenti finali;
> *b*) delle attività di altre unità organizzative responsabili;
> *c*) degli obiettivi di produzione assegnati» [30].

La tabella dei procedimenti amministrativi, introdotta dalla già citata legge 241/90 coordinata con il d.p.r.. 352/92, consente invece di avere una mappa dei procedimenti amministrativi e anche (seppur in forma minore) degli affari posti in essere da una pubblica amministrazione.

Si tratta cioè degli strumenti che consentirebbero un'approfondita analisi delle funzioni dell'ente produttore e delle competenze affidate ai suoi uffici (ed ecco un altro esempio del binomio archivio-organizzazione). In una parola, degli strumenti che, tolte le attività assegnate agli uffici, stanno alla base di una rigorosa revisione di un titolario di classificazione.

Come dicevamo, esiste un'ulteriore soluzione, di natura pratica. Essa consiste nell'esame dei registri di protocollo prodotti negli ultimi anni, riconducendo gli oggetti dei documenti alle funzioni e agli affari che li hanno espressi, seguendo quindi una logica inversa. Il grado di successo di questa alternativa dipende però dal grado di bontà di quelle registrazioni che, per prassi ormai consolidata, sono del tutto insufficienti a questo lavoro.

Oramai, infatti, la descrizione degli oggetti di documenti si riduce a ben poca cosa, il più delle volte ripetitiva e inefficace per qualsiasi ricerca. Sempre più spesso le registrazioni di protocollo recano frasi stereotipate

---

[30] Ministero della funzione pubblica, Circolare 23 marzo 1994, n. 6, *Carichi di lavoro delle amministrazioni pubbliche e dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 77 del 2 aprile 1994).

come «Invito», «Richiesta dati», «Trasmissione documentazione», rendendo di fatto inutilizzabili le potenzialità di *information retrieval* del protocollo informatico. Il caso più emblematico è l'aver rinvenuto una registrazione di protocollo il cui oggetto era semplicemente «Lettera». Riteniamo non necessario alcun ulteriore commento.

6. *Ottimizzare i gradi divisionali: titoli e classi.* – Una volta individuate le funzioni e le attività pratiche di un ente produttore, è necessario procedere alla loro distribuzione sia in senso orizzontale (i titoli) che in senso verticale (le classi e, se proprio necessarie, le sottoclassi).

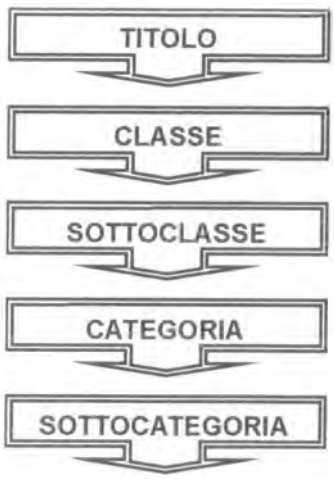
Non esiste una soluzione o uno schema di titolario validi per tutti gli enti produttori. Per i comuni è probabile il ricorso ad un'architettura funzionale su tre gradi divisionali (titolo, classe e sottoclasse), mentre per province e università degli studi quella a due gradi divisionali si è già dimostrata efficace; per taluni archivi privati, addirittura, si può ipotizzare il ricorso soltanto ad un grado divisionale.

È opportuno quindi chiarire che l'articolazione dei gradi divisionali deve essere strumentale alle tipologie delle funzioni esercitate dall'ente produttore, tenendo presente che per garantire l'efficacia del titolario è preferibile ridurne l'articolazione allo stretto necessario. Un'eccessiva frammentazione o enucleazione di norma sortisce l'effetto di poter classificare un documento in più classi o sottoclassi contemporaneamente, ingenerando equivoci deleteri al sistema archivistico. Pertanto, un maggior numero di classi e di sottopartizioni non rende il titolario più analitico, ma lo rende invece pressoché inutilizzabile. Bisogna quindi verificare la reale rispondenza del titolario alle funzioni, perché ipotizzare un modello di titolario di classificazione distinto sempre in cinque gradi divisionali (titoli, classi, sottoclassi, categorie, sottocategorie) equivale pertanto a renderlo inefficace.

Un'ultima, piccola, considerazione. Il titolario di classificazione si chiama così perché è suddiviso in *titoli* (titolario) e *classi* (classificazione). Invece, nel titolario per i comuni del 1° marzo 1897, e in alcuni altri titolari, il primo grado divisionale è rappresentato dalle *categorie*[31]. Per ragioni di uniformità redazionale e anche di normalizzazione del lessico archivistico occorre, perciò,

[31] Ministero dell'interno, Circolare n. 17100-2 del 1° marzo 1897, *Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali*, art. 2: «Gli atti sono classificati (...) per categorie, le categorie si dividono in classi, le classi in fascicoli».

mantenere la stessa nomenclatura. Sarà opportuno quindi indicare il *titolo* come primo grado divisionale, la *classe* come secondo, la *sottoclasse* come terzo, la *categoria* come quarto e la *sottocategoria* come quinto, anche se nella prassi il ricorso agli ultimi due pare sconsigliabile. Ecco lo schema:



1° grado divisionale

2° grado divisionale

3° grado divisionale

4° grado divisionale

5° grado divisionale

...fascicolo

La nomenclatura è la stessa indicata nell'art. 14 del r.d. 35/1900: «Gli atti arrivati sono ripartiti in tanti titoli d'archivio quante sono le materie principali dello stesso servizio amministrativo. I titoli vanno divisi in classi e queste possono essere suddivise in sottoclassi»[32]. Come vedremo più avanti, però, la

[32] Regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35, *Approvazione del regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali*, (Gazz. Uff. del Regno n. 44 del 22/02/1900); cfr. anche C. MANARESI, *Regolamento e titolario...*, cit., in particolare pp. 26-60. Il r.d. 35/1990 è stato recentemente abrogato dal d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 428, *Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche* (Gazz. Uff. n. 291 del 14.12.1998). Questa fondamentale norma collegata alla Bassanini 1 (legge 59/1997), prevede espressamente l'adozione del titolario di classificazione in tutte le pubbliche amministrazioni a partire dal 1° gennaio 2003: art. 2, comma 2: «Ciascuna amministrazione individua, nell'ambito del proprio ordinamento, gli uffici da considerare ai fini della gestione unica o coordinata dei documenti per grandi aree organizzative omogenee, assicurando criteri uniformi di classificazione e archiviazione, nonché di comunicazione interna tra le aree stesse»; e poi ancora all'art. 19, comma 1: «Il servizio per la gestione dei flussi documentali e degli archivi elabora ed aggiorna il piano di conservazione degli archivi, integrato con il sistema di classificazione, per la definizione dei criteri di organizzazione dell'archivio, di selezione periodica e di conservazione permanente dei documenti».

classificazione da sola non risulta efficace, poiché ogni documento deve essere fascicolato, cioè ricondotto all'unità archivistica della propria classe estrema (l'ultimo grado divisionale utilizzato).

7. *L'ordine logico del titolario: funzione primaria, funzioni finali e funzioni strumentali.* – Per attribuire un ordine logico all'articolazione del titolario, potremmo ricercare un'analogia con i criteri di razionalizzazione imposti alla pubblica amministrazione dalla recente normativa.

In particolare, l'art. 5 del decreto legislativo 29/1993 recitava:

> «art. 5
>
> Criteri di organizzazione
>
> 1. Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo i seguenti criteri:
>
> a) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto»[33].

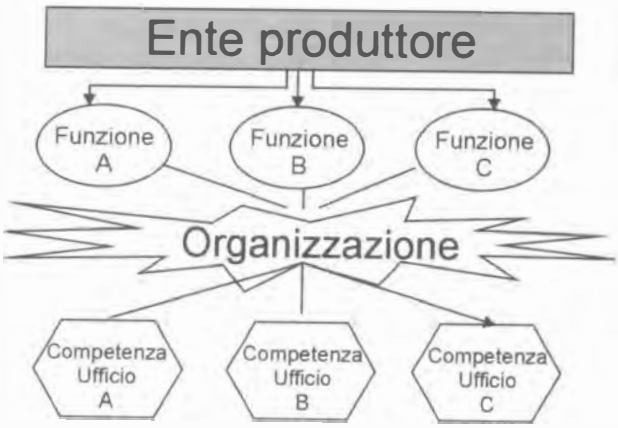
Potremmo quindi ipotizzare un titolario che abbia i titoli suddivisi per funzioni e affari omogenei, distinguendo le *funzioni finali* (cioè le funzioni operative, dette anche *di line*) da quelle *strumentali*.

Ma all'inizio del titolario, per logica gerarchica, vanno indicate anche le funzioni *trasversali* (dette anche *di supporto* oppure *di staff*), che interessano cioè tutta la sfera dell'attività di un ente produttore. Ad esempio, proprio quella di protocollo e archivio, di controllo di gestione, di sistema informativo, di applicazione delle leggi, etc., tenendo sempre come principale riferimento la funzione *primaria-costitutiva*, detta anche *mission* o *raison d'être*. A queste funzioni trasversali vanno affiancate le funzioni *costitutive e gestionali*, rappresentate principalmente dagli organi di governo, di controllo e di garanzia che ogni ente produttore deve necessariamente avere, anche se non di rado accorpate in un'unica persona giuridica, specialmente nelle organizzazioni medio-piccole.

---

[33] Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (suppl. ord. Gazz. Uff. n. 30 del 6 febbraio 1993); il testo è stato modificato in più punti ma, per quanto riguarda il nostro discorso, non in forma sostanziale dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 119 del 25 maggio 1998)

Lo schema potrebbe quindi essere il seguente:



Ecco allora lo schema applicato al titolario di classificazione approvato recentemente dall'Università degli studi di Padova[34]:

Titolo I. Amministrazione

1. Leggi e rispettive circolari applicative
2. Statuto
3. Regolamenti
4. Ordinamento didattico
5. Stemma, gonfalone e sigillo
6. Sistema informativo e sistema informatico e telematico
7. Archivio
8. Informazioni e relazioni con il pubblico
9. Pianta organica, organigramma e funzionigramma

---

[34] Università degli studi di Padova, Decreto rettorale n. 1 dell'11 dicembre 1997, *Regolamento per la gestione, tenuta e tutela dei documenti dal protocollo all'archivio storico* (Gazz. Uff. n. 301 del 29 dicembre 1997). La versione che qui si presenta è quella modificata con il D.R. 2482 del 6 dicembre 1999 sulla base delle indicazioni provenienti dalla sperimentazione nell'ateneo patavino e in ambito nazionale nel corso di oltre due anni (luglio 1997 - novembre 1999); la versione precedente è consultabile in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97...*, citato. Si è trattato di un semplice adeguamento degli affari nella nomenclatura e nella distribuzione logica, nonché dell'accorpamento dei due titoli riguardanti il personale, prima distinti in *docente* e *tecnico amministrativo*.

10. Rapporti sindacali e contrattazione decentrata
11. Controllo di gestione
12. Statistica
13. Designazioni in enti ed organi esterni
14. Attività culturali, sportive e ricreative
15. Editoria e attività informativo–promozionale interna ed esterna
16. Onorificenze, cerimoniale e attività di rappresentanza
17. Richiesta di interventi di carattere politico, economico, socio-culturale e umanitario

Titolo II. Organi di governo, gestione, controllo, consulenza e garanzia

1. Rettore con relative commissioni e comitati, anche misti
2. Prorettori e delegati
3. Senato accademico con relative commissioni e comitati
4. Senato accademico allargato con relative commissioni e comitati
5. Consiglio di amministrazione con relative commissioni e comitati
6. Direttore amministrativo
7. Consulta dei direttori di dipartimento
8. Commissione didattica di Ateneo
9. Commissione scientifica di Ateneo
10. Consiglio degli studenti
11. Conferenza dei rettori delle università italiane
12. Collegio dei revisori dei conti
13. Nucleo di valutazione
14. Comitato per lo sport universitario
15. Comitato per le pari opportunità
16. Collegio dei garanti
17. Difensore civico
18. Collegio arbitrale di disciplina

Titolo III. Attività didattica, di ricerca, programmazione e sviluppo

1. Corsi di studio
2. Scuole di specializzazione e corsi di perfezionamento
3. Dottorati di ricerca
4. Didattica e ricerca, compresi premi e borse di studio post lauream
5. Rapporti, accordi e scambi culturali con enti, istituti di ricerca, aziende ed imprese italiani ed esteri
6. Rapporti con enti e istituti di area socio-sanitaria
7. Cooperazione con paesi in via di sviluppo
8. Piani di sviluppo dell'università
9. Corsi di formazione permanente

Titolo IV. Affari legali

1. Contenzioso giudiziale e stragiudiziale
2. Atti di liberalità
3. Reati e contravvenzioni
4. Responsabilità civile, penale e amministrativa del personale
5. Pareri e consulenze

Titolo V. Studenti e laureati

1. Orientamento, informazione e tutorato
2. Immatricolazioni
3. Passaggi interni e trasferimenti da e per altra sede
4. Cursus studiorum e provvedimenti disciplinari
5. Diritto allo studio; tasse e contributi (con relativi esoneri), borse di studio
6. Cessazione o conclusione della carriera di studio
7. Esami di Stato
8. Programmi di formazione, programmi di ricerca e progetti speciali
9. Servizi di assistenza
10. Associazionismo, goliardia e manifestazioni organizzate da studenti o ex studenti

Titolo VI. Strutture didattiche, di ricerca e di servizio

1. Istituzione ed attivazione di strutture
2. Facoltà
3. Dipartimenti
4. Istituti
5. Centri
6. Biblioteche e sistema bibliotecario
7. Musei, pinacoteche e collezioni scientifiche
8. Consorzi ed enti a partecipazione universitaria

Titolo VII. Personale

1. Concorsi e selezioni
2. Assunzioni e cessazioni
3. Comandi e distacchi
4. Contratti e mansionario
5. Carriera e inquadramenti
6. Retribuzione e compensi
7. Adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi
8. Pre-ruolo, trattamento di quiescenza, buonuscita
9. Dichiarazioni di infermità ed equo indennizzo
10. Servizi a domanda individuale
11. Assenze
12. Tutela della salute e sorveglianza sanitaria
13. Giudizi di merito e provvedimenti disciplinari
14. Formazione e aggiornamento professionale
15. Personale non strutturato

Titolo VIII. Finanza, contabilità e bilancio

1. Entrate
2. Uscite per la didattica e la ricerca scientifica
3. Uscite per i servizi generali e tecnico-amministrativi
4. Attività per conto terzi e relativo tariffario
5. Bilancio preventivo, rendiconto consuntivo e verifiche contabili
6. Tesoreria, cassa e istituti di credito
7. Imposte, tasse, ritenute previdenziali e assistenziali

Titolo IX. Lavori pubblici, edilizia ed impiantistica

1. Progettazione e costruzione di nuove opere edilizie con relativi impianti
2. Manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione, restauro e destinazione d'uso
3. Sicurezza e messa a norma degli ambienti di lavoro
4. Telefonia, telematica e informatica
5. Urbanistica
6. Materiali e attrezzature tecniche

Titolo X. Patrimonio, provveditorato ed economato

1. Acquisizione di beni immobili e relativi servizi
2. Locazione di beni immobili, di beni mobili e relativi servizi
3. Acquisizione e fornitura di beni mobili, di materiali e attrezzature non tecniche e di servizi
4. Manutenzione di beni mobili
5. Alienazione di beni immobili e di beni mobili
6. Ecologia
7. Pagamenti, rimborsi, fondo piccole spese
8. Inventario, rendiconto patrimoniale, beni in comodato

Titolo XI. Oggetti diversi

(Senza ulteriori suddivisioni in classi; affari che non rientrano nei precedenti titoli di classificazione, neppure per analogia).

8. *La gestione integrata: titolario e repertorio dei fascicoli.* – Ciò che rende davvero efficace l'archiviazione non è tanto il titolario, quanto piuttosto la sua inscindibile associazione al repertorio dei fascicoli, cioè al mezzo di corredo che rappresenta il vero cuore dell'organizzazione dell'archivio corrente[35].

Sono infatti le unità elementari a garantire il rapido rinvenimento dei documenti, visto che senza la repertoriazione dei documenti in fascicoli risulterebbe vano ogni tentativo di efficacia nell'archiviazione. Ciascun fascicolo

[35] Esiste una bibliografia abbastanza vasta sui mezzi di corredo. In questa sede vale la pena di rinviare almeno a A. ROMITI, *I mezzi di corredo archivistici e i problemi dell'accesso*, in «Archivi per la storia», III (1990), 2, pp. 217-246, poi in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, cit., pp. 53-82 e a G. GIUBBINI, F. GUARINO, L. LONDEI, *I repertori*, in «Archivi per la storia», VII (1994), 1, pp. 183-191. Di recente, anche A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97*... cit., pp. 69-76: «Titolario d'archivio (prefigurato in astratto) e repertorio dei fascicoli (da sviluppare parallelamente alla produzione dei documenti) si configurano rispettivamente come presupposto e come conseguenza di una classificazione dalla quale scaturisce l'ordinamento primo della registratura-protocollo e prende corpo un preciso vincolo archivistico che correla fra loro, in maniera strutturale, i documenti di uno stesso fascicolo, i diversi fascicoli appartenenti a una medesima partizione classificatoria e, infine, le diverse successioni di fascicoli che esauriscono il quadro generale dell'attività svolta da un'istituzione» (p. 73).

deve quindi essere individuato da una classificazione logica, riservata alla tipologia del procedimento amministrativo o dell'affare e da una classificazione fisica, cioè dal luogo fisico — ma al tempo stesso soprattutto logico — che occupa un fascicolo nell'archivio, cioè all'interno delle partizioni del titolario, che il repertorio dei fascicoli deve rispecchiare.

Il fascicolo, dunque, rimane pur sempre un'unità logica, anche se il numero progressivo di repertorio può essere associato alla sua collocazione fisica in archivio, che muta con il mutare delle fasi di vita dei documenti: corrente, deposito, sezione separata. Ogni documento deve essere quindi individuato attraverso la classificazione e deve poi essere inserito obbligatoriamente in un fascicolo.

Il fascicolo è a sua volta individuato da tre elementi:

1. l'anno di apertura;
2. il numero di fascicolo, cioè un numero sequenziale all'interno dell'ultimo grado divisionale, da 1 a "n" con cadenza annuale;
3. l'oggetto del fascicolo, cioè una stringa di testo per descrivere compiutamente un affare, una pratica, un *dossier*, una carpetta, una *papèla*, un procedimento amministrativo o più di questi insieme[36].

Per convenzione, il titolo va scritto in numeri romani, mentre gli altri gradi divisionali vanno scritti in cifre arabe (titolo I - classe 3 - sottoclasse 5 - categoria 2 - sottocategoria 6). L'anno va separato dal titolo da un trattino (-); il titolo va separato dagli altri gradi divisionali da una barretta (/); gli altri gradi divisionali, invece, vanno separati dal numero del fascicolo da un punto (.); l'oggetto del fascicolo va scritto tra virgolette caporali (« »).

Ad esempio, adottando il titolario di classificazione dell'Università degli studi di Padova appena riportato, possiamo ipotizzare una stringa:

1998-IX/1.6 «Costruzione della nuova sede degli uffici»

che individua all'interno del titolo IX (i lavori pubblici) e della classe 1 (la costruzione di nuove opere) il 6° fascicolo, istruito nell'anno 1998, che ha per oggetto la costruzione della nuova sede degli uffici.

---

[36] Per una normalizzazione della descrizione dell'oggetto è opportuno fare riferimento alla tabella dei procedimenti amministrativi oppure a un *thesaurus*, ricordando che in un fascicolo possono confluire documenti di più affari e di più procedimenti amministrativi, dimenticando la deleteria equazione procedimento = fascicolo.

L'insieme di questi elementi — cioè anno di apertura, titolo, classe, numero del fascicolo, oggetto del fascicolo — costituisce il "Repertorio dei fascicoli". Si tratta di un registro annuale che diventa di fatto:

a) un indispensabile mezzo di corredo dell'archivio corrente che, fascicolando correttamente i documenti, permette di non duplicare fascicoli relativi ad un medesimo affare o procedimento amministrativo;
b) l'inventario coevo dell'archivio.

Non va mai omesso l'anno di apertura, come purtroppo accade nella maggioranza dei sistemi archivistici. Se ipotizziamo infatti una durata quinquennale di un affare, ad es. 1998-2002, l'annotazione dell'anno di apertura permetterà di ricondurre il fascicolo correttamente all'anno 1998, anno in cui quel fascicolo ha avuto origine e fascicolazione archivistica. Proprio in quell'anno esiste il vuoto da colmare nella archiviazione dei fascicoli, determinato dalla numerazione progressiva all'interno di un determinato grado divisionale. In questo modo, indipendentemente dagli uffici e dal tempo necessario ad esaurire un affare o un procedimento amministrativo, l'archivio si ricompone in assoluto ordine anche a molta distanza di tempo dall'inizio di un determinato affare, poiché viene rispettato l'ordine di sedimentazione[37].

Va inoltre detto che la gestione del titolario e del repertorio dei fascicoli incide sulla sfera organizzativo-gestionale e non su quella giudirico-probatoria; pertanto i documenti possono anche essere spostati da un fascicolo ad un altro, cambiando quindi indice di classificazione, così come deve essere consentito annullare un fascicolo per crearne uno nuovo o ripartire i documenti di un fascicolo in uno o più sottofascicoli sulla base di mutate esigenze pratiche. L'importante è che non esistano documenti "sciolti", cioè documenti non inseriti in un fascicolo e che un fascicolo contenga documenti omogenei, cioè classificabili allo stesso modo[38].

---

[37] La mancanza della data di istruzione di un fascicolo rappresenta invero un grave errore metodologico, a meno di non redigere un Repertorio dei fascicoli perenne, da 1 all'infinito all'interno di una medesima classe. Si tratterebbe, com'è intuibile, di una soluzione apparentemente efficace, ma comunque assolutamente inefficiente già dopo qualche anno. Nemmeno il De Felice (*L'archivio moderno* ... cit., in particolare pp. 59-69 e *L'archivio contemporaneo* ... cit., in particolare pp. 75-79) e, più in generale, la manualistica hanno mai segnalato la fondamentale importanza dell'anno di apertura nella redazione del repertorio dei fascicoli.

[38] Farebbero eccezione i fascicoli del personale e il metodo di "trascinamento" o "scivolamento" anno per anno dei fascicoli aperti in anni precedenti nell'archivio corrente. Quel *farebbero* lo affronteremo in altra sede.

Ci sono infine altri tre elementi che devono garantire la corretta gestione del fascicolo:

1. la data di chiusura;
2. l'annotazione del passaggio dall'archivio corrente all'archivio di deposito;
3. l'annotazione del passaggio dall'archivio di deposito all'archivio storico o, in alternativa, l'avvenuto scarto.

Soprattutto gli ultimi due elementi danno il senso dell'unicità dell'archivio in rapporto alle età dei documenti, dal protocollo all'archivio storico.

Sulla scorta di quanto finora affermato, possiamo dire che *l'indice di classificazione* di un documento è costituito dai seguenti elementi: anno di apertura, classificazione completa (titolo, classe ed eventuali altre ripartizioni), numero di fascicolo (ed eventuali altre ripartizioni).

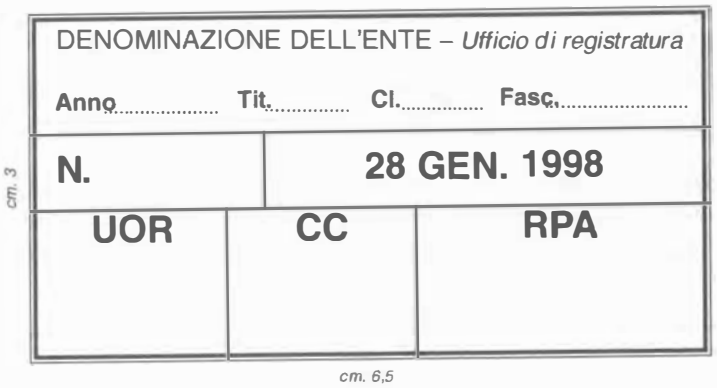
Il *repertorio dei fascicoli* è invece costituito dall'indice di classificazione, al quale vanno aggiunti l'anno di chiusura, l'oggetto del fascicolo (ed eventualmente l'oggetto di sottofascicoli, inserti, etc.), l'annotazione dello *status* relativo all'età: corrente, versamento all'archivio di deposito, passaggio all'archivio storico o, in alternativa, l'avvenuto scarto.

Repertorio dei fascicoli				
Classifica	Oggetto	sf	Chiuso	Status
1998-IX/1,6	«Costruzione della nuova sede degli uffici»		2000	deposito

9. *Il timbro di protocollo.* – Esiste un ultimo accorgimento per la funzionalità del sistema archivistico che sembrerebbe superfluo ribadire ma che, per prassi ormai consolidata, superfluo invece non è. Gli elementi della classificazione devono risultare integrati con quelli della gestione dei procedimenti amministrativi e degli affari nel timbro di protocollo.

Anche questo importantissimo strumento del lavoro dell'archivista è spesso trascurato nella progettazione o nella reingegnerizzazione di un sistema di gestione dei documenti, tanto da confonderlo con il timbro di arrivo o un banalissimo numeratore automatico.

Ecco perché il timbro per un efficace *records management* all'interno di un *recordkeeping system* potrebbe essere progettato come segue:



Il numero di protocollo e la data di registrazione vanno posti in posizione centrale e ben evidenziata, come elementi di rilevanza attestativa; nella parte superiore deve trovarsi l'indice di classificazione, mentre la parte inferiore deve ospitare l'indicazione dello *smistamento di competenza* e della *assegnazione di competenza.*

Lo smistamento di competenza si riferisce all'ufficio competente a trattare un affare o un procedimento amministrativo, cioè alla UOR, l'unità organizzativa responsabile. In questo caso è il dirigente della UOR che riceve il documento in originale e che a sua volta deve procedere all'assegnazione di competenza. Egli infatti deve confermare la responsabilità del procedimento a se stesso o assegnarla ad un altro RPA, responsabile del procedimento amministrativo, segnandolo nell'apposito spazio (e nel campo del protocollo informatico)[39].

Va anche riservato uno spazio di CC, copia per conoscenza, per indicare che il documento è stato inviato a organi e uffici per mera notizia, da non confondere con la conferenza di servizi. La conferenza di servizi viene istitui-

[39] Giusto quanto disposto dalla già citata legge 241/1990, che all'art. 5, comma 1, recita: «Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale».

ta quando due o più uffici sono coinvolti per competenza in un medesimo affare o procedimento amministrativo. In questo caso, le UOR vanno segnate in sequenza verticale nel timbro di protocollo, tenendo presente che l'originale deve essere inviato alla UOR prima indicata, che diventa l'unica autorizzata ad aprire un fascicolo condiviso con l'altra o le altre UOR cointeressate, evitando l'uso di fotocopie.

Un timbro così impostato consentirà l'eliminazione dì ulteriori timbri e timbretti (non di rado se ne riscontrano fino a cinque) contenenti l'indicazione dei vari uffici e sottouffici, tanto che a un certo punto (e non è un eccesso) un documento arriva a contenere più timbri che testo. Inoltre, a parte il fatto che il timbro di arrivo con tanto di datario non riveste alcuna rilevanza giuridico-probatoria[40], avere un timbro di protocollo senza la classificazione né le indicazioni del *workflow management* significa rinunciare ad un valore aggiunto davvero importante per la centralità del servizio archivistico nella pubblica amministrazione. Semplicemente esaminando il timbro di protocollo, si può infatti verificare con buona approssimazione se una pubblica amministrazione applichi o meno quanto stabilito dalla legge 241/1990 in termini di trasparenza e di responsabilità dell'azione amministrativa.

Un'ultima nota riguarda le dimensioni, che devono essere tali da consentire l'apposizione del timbro sul *recto* del documento: le dimensioni di cm. 3x6,5 dovrebbero rispondere a questo importante requisito, evitando quindi di sovrapporsi al testo o di dover effettuare l'apposizione sul *verso*.

10. *Tre errori da evitare nel* bricolage *amministrativo: il titolario topografico, il titolario nomenclativo e il titolario burocratico.* – Negli uffici e negli enti dove vige l'anarchia archivistica, sia per mancanza di organizzazione sia per assoluto disinteresse verso i problemi della documentazione, ciascun dipendente si è organizzato un "proprio" archivio secondo un "proprio" titolario, basandosi di fatto su un empirismo diffuso. Una sorta di *bricolage* amministrativo.

Ecco che allora sorgono tre principali tipologie di titolari di classificazione, tutte rigorosamente da evitare:

a) il titolario topografico

b) il titolario nomenclativo

c) il titolario burocratico.

[40] A. Romiti, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza,* Viareggio, SAL , 1995.

Nel caso del *titolario topografico* si tende a classificare i documenti secondo un ordine fisico, sia di archiviazione che di ubicazione degli uffici. Troveremo così i documenti classificati come "1ª stanza - 2° armadio a destra" ad indicare la posizione fisica dei documenti; oppure "sede 1" - "sede 2" - "sede 3" - "sede 4" a seconda delle sedi dislocate sul territorio degli uffici di competenza. Ma la domanda sorge spontanea: qual è la prima stanza? E il primo armadio a destra va indicato rispetto a dove si entra o a dove si esce? Com'è facilmente intuibile, qualsiasi "risistemazione" dei luoghi fisici (ad es. un trasloco o una riorganizzazione interna degli spazi) annullerebbe la classificazione e l'archiviazione dei documenti.

Più di frequente capita invece di imbattersi in un *titolario nomenclativo*, mediante il quale è possibile archiviare i documenti secondo la persona fisica o la persona giuridica cui quel documento è indirizzato o da cui quel documento proviene.

Avremo così un elenco asettico di enti, di cariche e di organi:

a) Regione Emilia Romagna
b) Comune di Modena
c) Giunta comunale
d) Sindaco
e) Consiglio di amministrazione del teatro
f) Prefettura

o di uffici:

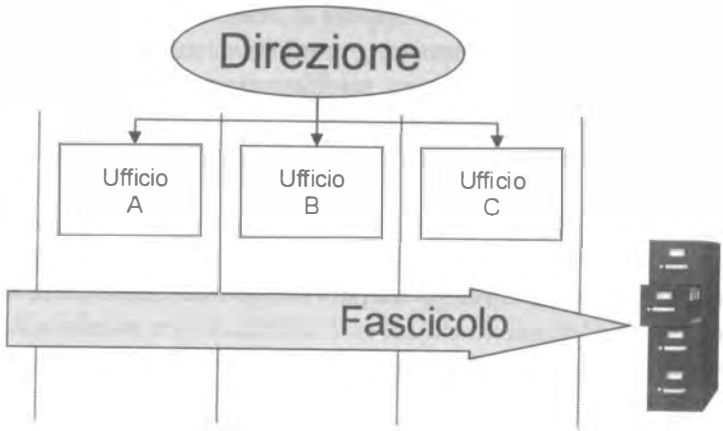
a) Gabinetto del sindaco
b) Ripartizione servizi tecnici
c) Ripartizione urbanistica e pianificazione territoriale
d) Ripartizione vigili urbani e plateatico
e) Ripartizione commercio

dimenticando che spesso i documenti assumono le competenze di più enti o più uffici contemporaneamente, richiedendo una conferenza di servizi. L'effetto è il ricorso abnorme alle fotocopie, cioè a quanto di più deleterio possa esistere per la frantumazione del vincolo archivistico. Senza contare che oggi i modelli organizzativi sono improntati al raggiungimento degli obiettivi mediante un'articolazione per processi (quindi per risultati) secondo un'organizzazione a matrice, più che una rigida organizzazione gerarchica di tipo piramidale.

Il *titolario burocratico* è però quello che più di frequente si trova applicato nella pubblica amministrazione. Esso è basato acriticamente sull'organizzazione degli uffici. Ogni ufficio ha un proprio grado divisionale primario, cioè un

proprio titolo, che di norma corrisponde al nome dell'ufficio stesso, all'interno del quale si dipanano gli altri gradi divisionali. A questo punto pare del tutto superfluo ricordare che una simile impostazione è destinata a fallire alla prima riorganizzazione degli uffici.

Ma vi è di più. Il fascicolo è per sua natura improntato ad un processo orizzontale, secondo un'articolazione a matrice, mentre l'organizzazione piramidale è per sua natura di tipo verticale. Nell'ipotesi di tre uffici di competenza:



avremmo un fascicolo scomposto in tre parti, ciascuna per ogni ufficio, con la conseguente e deleteria proliferazione delle fotocopie. Soltanto la redazione del titolario deve essere articolata per funzioni distribuite in verticale e in orizzontale, mentre l'organizzazione del fascicolo deve essere, come abbiamo visto, solo orizzontale.

Facciamo un esempio. Il Comune di Modena ha, tra le sue tante funzioni, quella della promozione della cultura. Ipotizziamo di dover organizzare un ciclo di conferenze denominato «Corso di cultura locale» in collaborazione con due associazioni regolarmente iscritte all'albo dell'associazionismo. Serve dunque una delibera della Giunta comunale per approvare l'evento culturale e uno o più decreti dirigenziali per liquidare le spese connesse, tra le quali possiamo anche prevedere un incarico esterno per la traduzione simultanea dall'inglese all'italiano, visto che al nostro evento abbiamo invitato anche un relatore proveniente dagli Stati Uniti.

Ipotizziamo inoltre che il Comune di Modena sia organizzato come segue: l'Ufficio cultura provvede a redigere la delibera per la concessione del patrocinio e l'erogazione di un contributo economico, che, dopo i necessari impegni di

spesa all'Ufficio ragioneria e contabilità e le firme di regolarità tecnico-contabile dei dirigenti, passa all'Ufficio copia prima del passaggio in Giunta. C'è un ultimo adempimento presso l'Ufficio contratti, che dovrà provvedere, dopo il rituale impegno di spesa, a stipulare un contratto per la traduzione simultanea.

In una logica anti-archivistica, ogni ufficio avrà un suo "personale" fascicolo. Avremo cioè ben quattro fascicoli per un medesimo affare, visto che ciascun ufficio avrà un proprio titolario e, quindi, un'organizzazione archivistica indipendente da quella degli altri uffici. L'Ufficio cultura avrà una classe che sarà denominata «Eventi culturali» oppure «Concessione di patrocini e contributi economici»; l'Ufficio ragioneria e contabilità avrà una classe che sarà denominata «Liquidazione spese per manifestazioni culturali»; l'Ufficio copia avrà una classe che sarà denominata «Atti deliberativi provenienti dall'Ufficio cultura»; e, infine, l'Ufficio contratti avrà una classe che sarà denominata «Contratti per manifestazioni culturali».

In una logica archivistica, invece, esisterà un solo fascicolo, riconducibile ad un solo indice di classificazione e quindi ad un unico titolario, denominato «Corso di cultura locale - 1998», trattato come unità archivistica da tutti gli uffici e, con tutti i documenti che ad esso afferiscono, trasferito all'archivio di deposito una volta concluso l'affare.

Ancora: l'Archivio generale dell'Università degli studi di Padova è stato istituito nel 1996. In precedenza il protocollo era affidato alla Divisione affari legali, che si occupava, com'è facilmente intuibile dal nome, anche del contenzioso; l'archivio di deposito era competenza della Divisione patrimonio, mentre l'archivio storico era gestito dal Centro per la storia dell'università. Ora (1998) la Divisione affari legali non esiste più, perché è stata scorporata in due tronconi: un Ufficio legale e una Divisione istituzione centri, contratti e convenzioni; mentre le competenze sull'archivio di deposito e sull'archivio storico sono passate all'Archivio generale. La funzione di protocollo e archivio, come tutte le altre funzioni, è sempre esistita in forma diacronica, indipendentemente cioè dai modelli organizzativi sincronici, in quanto funzione propria dell'ente produttore. Così, quando sarà necessario ricercare un fascicolo che riguarda l'archivio, con il nuovo titolario sarà sufficiente cercare in un unico indice di classificazione (I/7) e non più individuare l'ufficio competente all'epoca dell'affare e studiarne il titolario, nella speranza di rinvenire documenti originali e non — com'è usuale in un'organizzazione con più titolari — in fotocopia.

Concludendo, un fascicolo deve contenere tutti i documenti prodotti per la trattazione di un affare o un procedimento amministrativo indipendentemente dagli uffici o dalla struttura organizzativa che lo hanno prodotto.

11. *Gli «Oggetti diversi»*. – Al termine della redazione di un titolario di classificazione è opportuno che l'archivista lasci per sé e per gli uffici una piccola valvola di sfogo. Questa piccola valvola di sfogo, però, deve essere concepita proprio come un fattore eventuale della produzione documentaria e non come fattore strutturale. In altre parole, è necessario creare un ultimo grado divisionale e denominarlo «Oggetti diversi», ma lasciandolo privo di classi, quindi senza ulteriori gradi divisionali.

Si tratta, nella pratica, di una sorta di stazione di transito riservata a funzioni non esplicitate nel titolario o, più correttamente, a funzioni non previste e successivamente acquisite dall'ente produttore per l'assunzione di nuove deleghe o l'avvio di una nuova attività pratica. È consigliabile introdurre il nuovo titolario modificato con la nuova funzione assieme all'avvio del protocollo, cioè il 1° gennaio di ogni anno, con un decreto di modifica dirigenziale, soltanto dopo averne verificato l'utilità pratica e la coerenza funzionale.

Ecco che allora il titolo «Oggetti diversi» assume il ruolo di una sorta di limbo nel quale inserire esclusivamente i documenti che rispondono a nuove funzioni. L'anno seguente a quello del passaggio della nuova funzione, il titolario sarà modificato, anzi integrato, con l'aggiunta di una nuova classe, oppure, nel caso di funzioni complesse, con un nuovo titolo.

12. *Conclusioni*. – L'attenzione che gli archivisti hanno rivolto all'archivio corrente è tuttora non paragonabile a quella rivolta all'archivio storico. La cartina di tornasole è rappresentata non tanto dall'insufficienza degli studi archivistici sul titolario e sul massimario di selezione, quanto piuttosto dalla totale assenza di criteri redazionali.

Il titolario di classificazione, vero e proprio atto di organizzazione per un ente produttore, deve essere redatto con criteri scientifici, evitando di ridurlo ad una banale elencazione di uffici o di enti con cui normalmente intercorre un carteggio amministrativo e soprattutto tenendo ben distinte l'organizzazione logica dall'organizzazione fisica, non soltanto dei documenti ma anche dello stesso ente produttore.

Infine, senza l'istituzione di un repertorio dei fascicoli, il titolario è di per sé insufficiente all'efficacia dell'azione archivistica. In molte pubbliche amministrazioni, infatti, si è perso completamente il senso della classificazione archivistica come organizzazione dei documenti, atrofizzando il titolario ad una mera incombenza burocratica. Tanto che «si è assistito, in un gran numero di casi, ad un funzionamento per così dire dimezzato del protocollo, con l'omissione sistematica di tutte le procedure di classificazione e di fascicolazione

dei documenti, per cui l'adozione del nuovo sistema si è configurata, in quei casi, come fatto meramente formale, privo di qualsiasi riflesso sul piano dell'organizzazione della memoria e su quello dell'efficienza amministrativa»[41].

Per risollevare le sorti dell'archivio corrente, gli archivisti devono dunque tornare a fare gli archivisti a 360 gradi ed occuparsi anche (e, forse, soprattutto) dell'archivio in formazione.

[41] A. ANTONIELLA, *Attualità degli strumenti dell'archivio e del protocollo*, in UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, *Titulus 97*... cit., il passo è alle pp. 73-74.

ALDO BORSARI

Il sistema archivistico di un comune. Il caso di Modena

In relazione alla nostra esperienza maturata in oltre un ventennio di attività, come operatori preposti alla gestione della documentazione di un ente di media dimensione come il Comune di Modena, riteniamo, e questo è ovviamente un nostro giudizio, che soltanto impostando un sistema archivistico articolato nelle diverse funzioni previste dalla legge, dalla dottrina e dalla prassi — e cioè secondo le tre tappe fondamentali dell'archivio storico, o sezione separata, dell'archivio di deposito e dell'archivio corrente — si possano raggiungere risultati accettabili, al di là delle varie normative e situazioni specifiche, al di là delle continue trasformazioni e integrazioni della struttura.

In parole povere: una unica *ratio* deve guidare tutte le strategie di gestione del documento da quando esso viene creato, prodotto per le ragioni pratiche richieste dalla quotidiana azione amministrativa, fino a quando il documento assume sempre più una funzione prevalentemente volta alla ricerca storico-documentaria e sempre meno prevalentemente motivata da necessità pratiche.

Permettetemi, in qualità anche di ospite, di concedermi una piccola licenza e di imporvi una piccola tassa, consentendomi di tracciare in modo sia pur velocissimo, con brevi cenni, la fisionomia dell'archivio dell'ente nel quale opero e con il quale e per il quale ho maturato la mia esperienza archivistica, essendo io, come è naturale e ovvio, un operatore e non, o almeno non soltanto, un teorico studioso di queste problematiche.

Comincerò dall'Archivio storico del Comune di Modena che mi interessa moltissimo, ma che non è propriamente l'oggetto primo di questo seminario, ma di cui qualcosa val la pena di dire.

Tale archivio è da ritenersi il più importante patrimonio documentario affidato ad un comune in Emilia Romagna ed è da porsi senz'altro tra i primi nel novero di quei grandi archivi comunali che caratterizzano il panorama dell'Italia

centrosettentrionale. Afferma Filippo Valenti — al quale vorrei rivolgere un doveroso omaggio per quanto ha fatto per le istituzioni archivistiche in generale e per quelle modenesi in particolare — che in essi è conservato il patrimonio inestimabile dei valori civili e politici, economici e culturali, giunti dal Medioevo entro le mura dei nostri liberi comuni, e rimasti operanti anche nel periodo delle signorie e dei principati grazie alla robusta vitalità, all'ampia autonomia e alle poliedriche competenze che le magistrature comunali seppero conservarsi.

Mi piace anche ricordare che nel settembre del 1860 Francesco Bonaini, sovrintendente generale degli archivi toscani, fu incaricato dal ministro della pubblica istruzione Terenzio Mamiani di fare un'ispezione negli archivi delle province dell'Emilia e «massime quelle di Bologna e Modena e poscia riferirne lo stato loro a questo Ministero». Nella relazione che redasse il Bonaini definì gli archivi di Modena «il principal fondamento della storia italiana, grazie in specie al sommo Muratori».

Per primo egli cita l'Archivio segreto del Comune, cioè l'attuale Archivio comunale del quale, nonostante la sua indubbia importanza, «dobbiamo tuttavia non passare in silenzio» — continua l'archivista toscano — «che attualmente in questo diposito è difetto di un qualunque inventario, elenco o recensione (...) abbenché sommarissimi».

Un grande archivio quindi dal XII secolo ai nostri giorni, ma, come spesso succede, inventari e mezzi di corredo inesistenti. Tale era ancora la situazione qualche decennio fa, quando mi avvicinai per la prima volta alle "patrie memorie", senza nemmeno immaginare il mio futuro impegno per quella che veniva giudicata la "prosaica e banale documentazione corrente".

Fu assolutamente necessario, in quel momento, e prioritario, programmare e realizzare anzitutto il riordinamento e l'inventariazione sistematica dei fondi e delle serie conservate, nella piena convinzione che questa fosse (ed è, devo ribadire), la prima ed indispensabile azione di promozione e di valorizzazione di un bene culturale di primissimo ordine, ma di difficile utilizzo quando manchino adeguati mezzi di consultazione.

Furono avviati il riordinamento e l'inventariazione sistematica dei fondi, in particolare di quelle serie che più tipicamente riflettono la quotidiana attività politica ed amministrativa del Comune. Fino ad allora l'unico inventario pubblicato era quello cosiddetto della "Camera segreta", una raccolta che, oltre ai cartulari ed agli statuti della comunità, comprende gli statuti e per buona parte anche la documentazione delle corporazioni di arti e mestieri, nonché dei collegi professionali. Hanno così visto la luce gli inventari di quelle serie che frequentemente si ritrovano in un archivio come questo, come le deliberazioni dei corpi collegiali della comunità, gli estimi e tributi, i catasti, gli

atti generali di contabilità, a partire in genere dal principio del '400; rispetto a tali fondi val la pena di osservare che la posizione di Modena come capoluogo di un vasto distretto dà ad essi un respiro territoriale superiore al comune in senso stretto. Così, ancora, furono redatti gli inventari della documentazione relativa a enti di non facile identificazione sul piano strettamente giuridico ed istituzionale, che, senza essere uffici comunali, tuttavia, ad ogni effetto, al comune facevano capo. E basti citare le varie magistrature e congregazioni, tra le quali quelle di acque e lavori pubblici, di ornato e della sanità, della frumentaria, annona e abbondanza, enti che, proprio per essere in qualche modo collegati con il comune della dominante, riflettono in gran parte un'attività di governo e di amministrazione relativa non di rado all'intero complesso degli stati estensi, di cui, come è noto, Modena divenne capitale nel 1598.

Man mano che procedeva questo lavoro di riordinamento e di inventariazione, man mano che ci occupavamo sempre di più anche della gestione e della fruizione dei fondi storici ai fini culturali, ci sembrò sempre più assurdo che quasi per nulla ci si occupasse seriamente degli archivi in formazione e della gestione del flusso della documentazione. Questa era attuata per lo più con un atteggiamento agnostico generalizzato: al massimo ci si occupava delle carte che interessavano il disbrigo dell'affare in quel momento, per poi dimenticarle quasi sempre prima negli armadi, poi in solai e sottoscala, garage e cantine in cui sedimentavano senza un ordine logico prestabilito.

Consci che quelli erano gli archivi del futuro, cominciammo a sentire prima un inconfessato disagio che lentamente divenne un'attrazione fatale per i prosaici e banali protocolli e archivi correnti. E questa esperienza, che data dalla seconda metà degli anni '80, è ancora in corso e crediamo che essa non abbia avvilito, come qualcuno potrebbe temere, l'azione culturale e di valorizzazione dei fondi storici, anzi, questa ha trovato in una dimensione più ampia e completa maggior vigore ed efficacia, permettendoci di dedicarci, oltre che al riordinamento, anche all'attività di ricerca e di divulgazione con risultati, crediamo noi, di qualche valenza.

Dietro nostro impulso — chi è causa del suo mal pianga se stesso — ci è stato così affidato pian piano tutto il lavoro di coordinamento degli archivi correnti, oltre che la gestione dell'archivio di deposito. Insomma, ne è uscita pian piano sempre più chiara e delineata la fisionomia di una struttura funzionale complessa, pensata e costruita secondo l'idea di sistema archivistico, di cui abbiamo parlato in premessa.

È pur vero che, mentre nella prima parte del nostro lavoro ci ha sorretto e guidato la letteratura scientifica specifica, per l'archivio corrente in qualche

misura ci siamo sentiti abbandonati. A parte i contributi esistenti (pochi quelli veramente efficaci), una qualche suggestione ci è venuta dalla circolare Astengo, che ci indicava alcuni percorsi che, però, riportati al nostro tempo, risultavano subito privi di sufficienti indicazioni operative.

In qualche modo ci è venuta in aiuto l'analisi, e quindi la conoscenza, dei meccanismi che avevano determinato e regolamentato nelle diverse epoche la produzione dei fondi documentari. Senza volere fare qui la storia complessa di questo lungo percorso, avviciniamoci con una veloce corsa ai nostri giorni. È il caso di dire almeno che, in questo senso, l'epoca napoleonica costituì una profonda cesura con l'avvento di profonde innovazioni.

In questo periodo gli atti, pur sussistendo ancora alcune magistrature comunali, vengono concentrati in un archivio generale, contraddistinto soprattutto dall'introduzione, a partire dal 12 maggio 1803, del protocollo generale.

Non viene però adottato, a fianco del registro di protocollo, il titolario napoleonico con le sue 30 categorie.

Non viene cioè recepita la funzionalità del titolario, che fa del sistema protocollo-titolario un tutt'uno inscindibile, permettendo di unire il momento della registrazione con quello della classificazione e della collocazione materiale del documento stesso.

Gli atti quindi vengono archiviati fino al 1853 in ordine cronologico per seduta del Consiglio, formando via via, abbastanza casualmente, dei fascicoli su argomenti particolari.

Dal 1854 viene utilizzato un titolario alfabetico che non è però quello napoleonico, ma è adattato su misura, anche troppo, per il Comune di Modena.

Per niente sistematico, quindi, continuamente trasformato nel tempo, secondo esigenze occasionali, resterà in vigore addirittura fino al 1967, anno in cui viene recepita con 70 anni di ritardo la nostra circolare Astengo, con, in particolare, le sue 15 categorie. In quell'anno, il 1967 appunto, la struttura archivistica è profondamente modificata: il protocollo generale viene smembrato in 12 sezioni denominate protocolli ripartizionali.

Dal 1967 in poi la funzione del protocollo, da strumento di gestione del flusso della documentazione, viene sempre più limitata alla funzione di attestazione quasi notarile, vengono protocollate insomma solo le carte ritenute più importanti. Ma importanti per chi? La struttura, così parcellizzata, viene sempre più a perdere omogeneità di comportamenti, per cui i diversi settori si avviano sempre più a una tenuta degli atti difforme gli uni rispetto agli altri.

Dal 1960 al 1987, singolarmente, il numero delle protocollazioni è quasi inversamente proporzionale al numero delle carte prodotte. Sempre più carte, quindi, sempre meno registrazioni.

Il sistema protocollo-titolario appare quindi sempre più incapace di gestire e di controllare il flusso della documentazione, perdendo implicitamente anche quella funzione di trasparenza che pareva fosse una delle ragioni prioritarie della sua stessa introduzione.

Che cosa era successo? Era stato l'aumento demografico, certamente, ma anche il progressivo aumento dei servizi e delle funzioni dell'ente Comune, ma anche la maggiore burocratizzazione degli uffici che aveva determinato questa, per così dire, "ipertrofia cartacea". Può essere chiarificatrice un'indagine effettuata sul rapporto tra popolazione e numero di protocollazioni.

Risulta fra l'altro che dalle 5.000 protocollazioni del 1811, anno del censimento napoleonico, con 38.000 abitanti, si passa alle quasi 200.000 protocollazioni attuali con una popolazione di circa 180.000 abitanti: evidentemente non solo l'andamento della popolazione influisce sulla produzione documentaria, ma, come già accennato, altri fattori, quali lo sviluppo dei servizi offerti, delle prestazioni e delle funzioni, oltre ad un maggior rigore ed attenzione da parte degli uffici stessi nella gestione della documentazione, come si diceva.

A testimonianza di ciò basti sottolineare come, nonostante gli scarti effettuati, la documentazione conservata presso l'archivio di deposito, posteriore al 1954 e fino al 1990, è di oltre 4.000 metri lineari di palchetto, mentre la documentazione dal XII secolo alla metà del novecento è di circa 3.000 metri lineari. A questo proposito vale la pena, in definitiva, di ribadire che il protocollo aveva perso, dopo gli anni '60 in particolare, la funzione di controllo e di gestione della documentazione. Basti pensare che se è relativamente facile padroneggiare un protocollo cartaceo di 10.000 numeri, dotandolo anche di indici e di repertori adeguati, lo è molto meno per un protocollo di 200.000 numeri.

A questo fine l'utilizzo del computer è stato determinante.

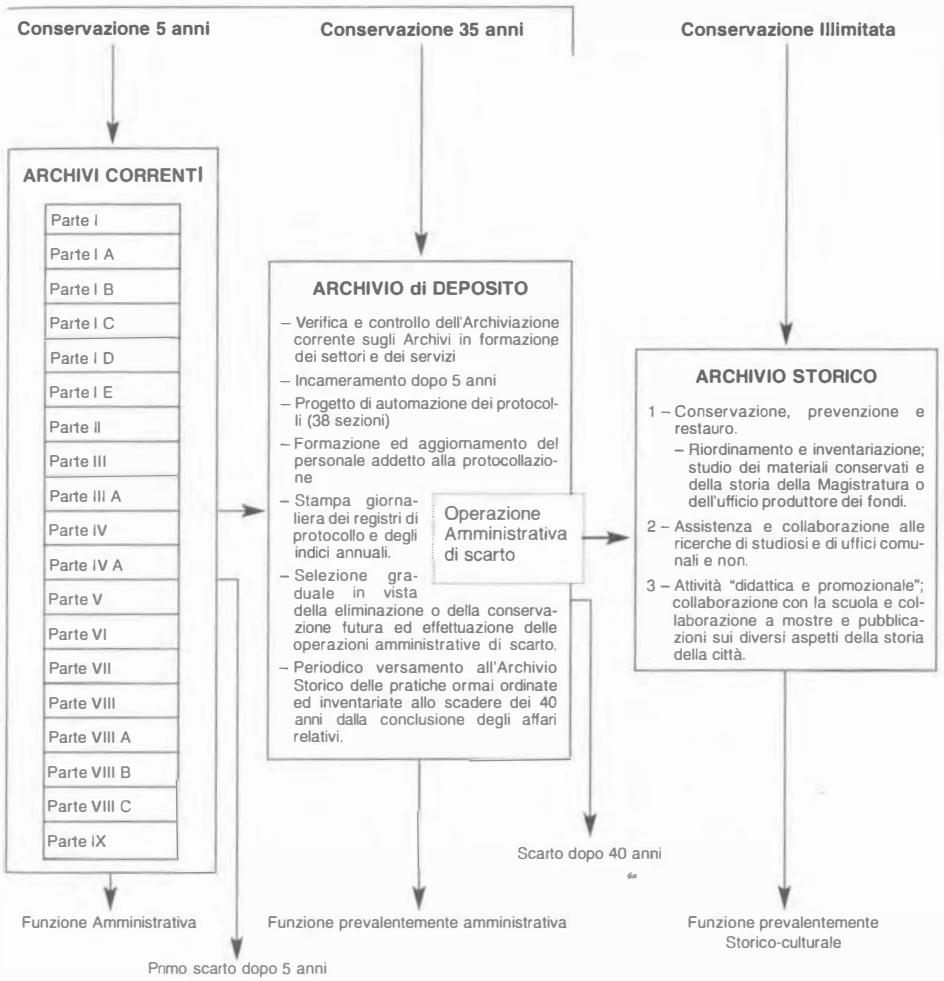
Il computer ci ha permesso di riavere, anche solo sullo strumento elettronico, un protocollo generale centralizzato al quale afferiscono tutti i protocolli degli uffici e i servizi dell'amministrazione, i quali, a loro volta, possono gestire solo la parte di loro spettanza. In questo modo si è tentato di gestire il flusso della documentazione di tutta l'amministrazione, evitando che si venissero a formare protocolli non ufficiali, come ci è parso, invece, succedesse spesso in molte amministrazioni nelle quali esiste un protocollo generale centrale che, però, riesce a registrare effettivamente solo la documentazione prodotta dagli uffici logisticamente contigui all'ufficio del protocollo stesso, mentre si finisce col tollerare una gestione ufficiosa di "protocollini" decentrati con il grave rischio, oltretutto, che la troppa discrezionalità degli operatori addetti possa portare alla non corretta crescita degli stessi, oltre che alla vera e propria dispersione delle carte, in ogni caso all'anarchia gestionale.

L'esperienza compiuta in quest'ultimo decennio, anzi più che un decennio, ci ha, crediamo, dato una chiara dimostrazione di quanto l'informatica possa fare per la gestione di un'enorme mole di dati, di quanto utile sia per indicizzare, *ad libitum*, qualsivoglia tipologia di dati, che si abbia l'accortezza di inserire nella memoria del computer, fornendo quindi uno strumento formidabile agli operatori, ai dirigenti e agli amministratori in genere per mettere a loro disposizione straordinari strumenti perché la trasparenza e le tanto usurate espressioni di efficienza e di efficacia non restino mere affermazioni di intenti, se non addirittura demagogiche espressioni retoriche. Attenzione però che i pericoli non sono pochi, primo fra tutti l'eccesso di fiducia : lo strumento informatico non può sostituire l'intelligenza operativa e non può prescindere dalle logiche di una corretta gestione del flusso della documentazione che solo una formazione archivistica specifica può garantire. Va poi rilevato come spesso si corra il grave rischio che l'approccio all'informatica sia addirittura disastroso. Cerco di spiegare: oggi l'informatico ha una preparazione necessariamente specifica e medio-alta e la sua professionalità nella percezione comune, quindi anche in quella di amministratori e dirigenti, è collocata ad un livello medio-alto.

L'addetto al protocollo di un ente locale non ha spesso una professionalità specifica, è necessario dirlo con chiarezza, comunque non ce l'ha almeno nella percezione che di questa figura hanno dirigenti ed amministratori. Per cui è gioco-forza che l'informatico schiacci fortemente le rilevanze archivistiche, per imporre all'archivio in formazione scelte che inficiano, quando non contraddicono, il concetto di archivio inteso come quel sedimento armonioso che si crea secondo una logica predeterminata, per ragioni pratiche nel corso della quotidiana azione amministrativa tesa all'adempimento dei fini che ci si propone di raggiungere con l'azione stessa. Quindi ne discende immediatamente l'importanza che la gestione degli archivi, anche di quelli in formazione, sia affidata a personale con specifica qualificazione professionale, che possa operare con la piena coscienza del significato e della dignità della propria funzione, che gli deve essere riconosciuta magari non solo con bonarie pacche sulle spalle, ma con accettabili inquadramenti professionali. Solo per inciso ricordo che in anni passati, ormai lontani, pieno di ottimismo mi sforzai, presso istituzioni e istanze sindacali, di far sì che negli ordinamenti degli enti locali fosse previsto a livello contrattuale un profilo professionale di archivista. Ricordo che l'unica volta che ho visto comparire in una bozza contrattuale degli enti locali un profilo professionale denominato esplicitamente "archivista", scoprii subito che altro non era se non il commesso d'archivio inquadrato a livello di carriera ausiliaria. Questo mi pare un bell'esempio della percezione che si aveva (o si ha ancora ?) della

figura dell'archivista negli enti locali e cosa questo possa significare se proiettato sugli oltre 8.000 comuni del nostro paese e sulla gestione delle carte di questi stessi comuni.

In relazione a quanto affermato fin qui dalla premessa, e cioè che soltanto impostando un sistema archivistico articolato nelle diverse funzioni configurate anche dalla legge, dalla dottrina e dalla prassi, si possono raggiungere risultati accettabili, abbiamo ideato, progettato e realizzato la struttura che gestisce le carte prodotte dal Comune di Modena e che, schematicamente, viene illustrata nello schema seguente.



Nello schema viene presentata la situazione attuale secondo le suindicate tappe. La prima, come vedete, i protocolli e gli archivi correnti, di cui abbiamo già parlato, la seconda l'archivio di deposito. Pertanto la documentazione, come è noto, passa di norma dagli archivi correnti (che attualmente sono 44) all'archivio di deposito dopo 5 anni dalla conclusione della pratica. In questo primo passaggio la documentazione che i servizi ci versano annualmente viene sottoposta ad una prima operazione di selezione e di scarto per non andare ad appesantire inutilmente l'archivio di deposito nel quale gli atti restano di norma, come previsto, per quarant'anni dalla chiusura degli affari per passare poi, dopo ulteriori operazioni di scarto, nella sezione separata.

Infine l'archivio storico, di cui alcune cose abbiamo detto e le cui funzioni in genere non è il caso di approfondire.

Solo un ulteriore cenno vorremmo riservare all'archivio di deposito per la sua funzione di presidio degli archivi correnti e da noi istituito con l'intenzione di creare un archivio intermedio, appunto, tra il momento a valenza amministrativa del documento, e quello a valenza più culturale, per dirla schematicamente. In questa sorta di archivio intermedio vengono effettuate prioritariamente operazioni di verifica e di controllo dell'archiviazione corrente sugli archivi in formazione dei settori e dei servizi, ivi compreso l'aggiornamento dei titolari per mantenerli costantemente adeguati il più possibile alle esigenze operative dell'ente e più esattamente:

– monitoraggio del processo di automazione dei protocolli (44 sezioni);

– formazione ed aggiornamento del personale addetto al protocollo archivio corrente;

– stampa giornaliera dei registri di protocollo e degli indici annuali;

– selezione graduale in vista della eliminazione o della conservazione futura con l'effettuazione delle operazioni amministrative di scarto;

– periodico versamento all'archivio storico delle pratiche allo scadere dei 40 anni dalla conclusione degli affari relativi.

In definitiva, in questo modo, abbiamo realizzato una struttura che permanentemente lavora fianco a fianco non solo dei protocollisti delle 44 sezioni di protocollo che abbiamo visto, ma anche degli operatori in genere di tutti gli uffici, in un continuo colloquio, in una costante riflessione, che, sola, a nostro avviso, può permettere di effettuare interventi continui e sistematici su una organizzazione degli uffici in continua evoluzione. Basti pensare alla velocità con cui oggi cambiano prassi, norme ecc., che regolamentano i nostri servizi.

E questo nella profonda convinzione che non esista una soluzione universale ed escogitata una volta per tutte.

Lungi da noi quindi il volere proporre un modello generale e asettico, abbiamo presentato un modello che ci è noto, cioè quello del sistema archivistico del Comune di Modena.

Insomma, non è stata nostra intenzione, e possibilità — ahinoi — di dare regole certe e definitive e universalmente valide, che quasi magicamente possano risolvere in assoluto i nostri problemi, ma molto modestamente abbiamo tentato di abbozzare una cornice concettuale entro cui fosse possibile gestire dignitosamente la documentazione sia ai fini giuridico-amministrativi che storico-documentari.

APPENDICE

PROTOCOLLO E ARCHIVIO
La gestione degli atti nel Comune di Modena

- Il protocollo
- L'archivio corrente
- L'archivio di deposito
- L'archivio storico

PROTOCOLLO E ARCHIVIO CORRENTE

Per i comuni, nel periodo della Repubblica italiana, costituita a Lione il 26 gennaio 1802, fondamentale fu la legge 24 luglio 1802 n. 54 sulla organizzazione delle autorità amministrative.

Il 28 marzo 1803 furono inviate istruzioni alle municipalità da parte del prefetto del Dipartimento del Panaro.

Il 12 maggio viene istituito anche l'ufficio del protocollo generale e introdotto il registro di protocollo (così chiamato perché in esso vengono trascritte le formule del protocollo, ovvero della parte iniziale del documento in cui si cominciano ad annotare accuratamente tutti gli atti ricevuti, spediti o semplicemente prodotti dall'ente.

Anche a Modena avviene dunque una prima grande innovazione in campo archivistico. Gli atti, pur sussistendo ancora alcune magistrature, vengono concentrati in un archivio generale e viene introdotto il protocollo.

A Modena però non viene completata l'ultima colonna: "Annotazioni per l'archivio".

Non viene cioè adottato il titolario napoleonico.

Anche dopo il 1814, con il ritorno dei duchi, fino al 1854 l'Archivio rimane strutturato per "*prodotte*", archiviando cioè gli atti per fascicoli per gli argomenti di maggiore rilievo.

Nel 1853 si comincia a parlare di "classificazione degli atti".

Lo scopo è quello di:

1. trovare con prontezza le "carte";
2. tenere uniti gli atti che hanno relazioni fra di loro;
3. dividere le materie le une dalle altre.

Viene quindi giudicato inadeguato il criterio esclusivamente cronologico. Si pensa di suddividere gli atti in tanti fascicoli quante sono le materie di competenza dell'Amministrazione.

Nel 1854 si adotta finalmente un titolario, che però non è quello napoleonico. Non è sistematico, ma alfabetico e varia di anno in anno secondo gli avvenimenti. Si ritrovano perciò alcune voci ricorrenti fisse ed altre episodiche. (Ad esempio si può trovare la voce "colera morbus" negli anni di diffusione del contagio, ma la medesima voce poi ovviamente scompare).

Si demanda inoltre la registrazione della posizione d'archivio alla conclusione della pratica anziché all'atto della protocollazione.

Nel 1897 la circolare 17100/2 del Ministero degli interni prevede che tutti gli atti spediti o ricevuti da un ente pubblico siano registrati nel protocollo e contemporaneamente assegnati ad una delle 15 categorie previste dal nuovo titolario.

Modena però disattende la circolare, almeno per quanto riguarda il titolario, fino al 1967.

Nel 1941 il registro di protocollo è ancora sostanzialmente invariato nella sua struttura.

Nella colonna "Annotazione per l'archivio" si comincia a registrare la posizione dei documenti.

Ancora nel 1967 la registratura è pressoché uguale a quella di cent'anni prima.

Importantissima novità è finalmente la comparsa della classificazione dei documenti secondo il titolario del 1897.

Nel 1967 avviene inoltre una profonda ristrutturazione organizzativa del sistema protocollo-archivio.

Sedi decentrate, aumento degli affari trattati portano al frazionamento del protocollo generale in protocolli ripartizionali.

Di conseguenza si vengono a costituire anche diversi archivi correnti separati che si riuniscono solo nell'archivio di deposito.

Ogni protocollo fa riferimento solo ad una parte del titolario generale, ha una propria numerazione ed è identificato da un numero che ne indica la ripartizione.

Attualmente il sistema archivistico del Comune di Modena comprende:

– Protocolli-Archivi correnti (presso ogni settore o servizio)
– Archivio di deposito
– Archivio storico

Ogni settore o servizio ha un proprio protocollo ed archivio corrente. Questo consente e garantisce, come prescritto dalla legge, la protocollazione della totalità pressoché assoluta di tutti gli atti dell'amministrazione.

Ogni protocollo ha una propria numerazione autonoma e fa riferimento alla parte di titolario relativa agli oggetti di propria competenza.

Nel 1987 viene attuato il programma di automazione che permette, tra l'altro, di collegare in una unica memoria virtuale tutti i protocolli (attualmente 36 sezioni) e di stampare automaticamente registri ed indici annuali.

L'automazione garantisce inoltre una maggiore uniformità di comportamento da parte degli operatori nella tenuta del protocollo e ricerche immediate su un qualunque atto entrato nella memoria dell'Ente.

Registri ed indici di protocollo, redatti automaticamente e stampati al *laser* (con caratteristiche conformi alle normative per quanto riguarda la indelebilità dell'inchiostro) pur presentandosi graficamente diversi, conservano ancora la struttura dei primi registri ed indici manuali.

Al termine dei cinque anni dalla chiusura di una pratica, gli atti passano dagli archivi correnti all'archivio di deposito.

La funzione è prevalentemente amministrativa.

ARCHIVIO DI DEPOSITO

– Verifica e controllo dell'archiviazione corrente sugli archivi in formazione dei settori e dei servizi.
– Progetto di automazione dei protocolli (38 sezioni).
– Stampa giornaliera dei registri di protocollo e degli indici annuali.
– Selezione graduale in vista della eliminazione o della conservazione futura ed effettuazione delle operazioni amministrative di scarto.

– Periodico versamento all'Archivio storico delle pratiche ormai ordinate ed inventariate allo scadere dei 40 anni dalla conclusione degli affari relativi.

Attualmente la sede dell'archivio di deposito comprende circa 5.200 ml. di palchetto.

È in fase di progetto e sarà inaugurata per il 1998 la nuova sede di 12.000 ml. di palchetto.

Lo scarto

L'aumento esponenziale verificatosi negli ultimi anni nella produzione delle carte (problema comune a tutti i paesi moderni) impone una attenta e corretta gestione delle operazioni di scarto.

Dopo 40 anni la documentazione, effettuate ulteriori operazioni di scarto, passa definitivamente all'Archivio storico.

ARCHIVIO STORICO

– Conservazione; prevenzione e restauro.
  Riordinamento e inventariazione; studio dei materiali conservati e della storia della magistratura o dell'ufficio produttore dei fondi.
– Assistenza e collaborazione alle ricerche di studiosi e di uffici comunali e non.
– Attività "didattica e promozionale"; collaborazione con la scuola e collaborazione a mostre e pubblicazioni sui diversi aspetti della storia della città.

La sede attuale dell'Archivio storico si trova all'interno del Palazzo dei Musei e consta di 3.500 ml. di palchetto.

L'ARCHIVIO STORICO DEL COMUNE DI MODENA (ASCMO)

Conserva un'ampia e quasi completa documentazione dell'attività politico-amministrativa di Modena "*Libero Comune*", poi comunità e capitale dello Stato Estense ed infine Comune dello Stato Italiano.

È il più importante fondo documentario affidato ad un comune in Emilia Romagna ed uno dei più importanti dell'Italia centro-settentrionale.

LE ATTIVITÀ

L'Archivio storico svolge compiti istituzionali di conservazione, restauro, studio, ordinamento ed inventariazione del patrimonio documentario conservato.

EDITORIA

– Biblioteca per la scuola (selezioni documentarie ad uso dei docenti).
– Atti e Inventari (inventari di fondi conservati).
– Quaderni dell'Archivio storico (edizioni di fonti documentarie e saggi di carattere storico e archivistico).

DIDATTICA

Rivolta agli studenti delle scuole medie inferiori e superiori e agli alunni del secondo ciclo della scuola elementare.

VISITE GUIDATE

Per gruppi di interesse, circoli, associazioni, operatori culturali, archivisti, bibliotecari, insegnanti.

SERVIZI FORNITI

– Consultazione (gratuita e regolamentata dalle leggi in materia) di documenti, libri ed opuscoli, pubblicazioni dell'Archivio, periodici, cartografia antica e recente, fotografie.

– Consulenza e collaborazione a ricercatori e istituzioni.
– Visite guidate per le scuole.
– Visite guidate per gruppi di interesse.
– Inventari e strumenti di corredo.
– Servizio fotocopie.
– Altre forme di riproduzione, con strumentazione ed esecuzione a carico dei ricercatori.

EURIDE FREGNI

L'organizzazione dell'archivio corrente e di deposito comunale: sul rapporto tra classificazione, selezione e archiviazione

Nel 1803 l'introduzione in Italia del sistema di gestione della documentazione delle amministrazioni pubbliche secondo il sistema «protocollo/titolario» segnò una svolta, forse potremmo definirla una rivoluzione, nell'ordinamento degli archivi. Essa rappresenta una cesura nella storia degli archivi italiani, intesa come storia dei modelli organizzativi, tale da far dire a molti studiosi che da quel momento inizia l'«archivio moderno»[1].

Non si trattò di un rivolgimento nella tenuta delle carte fine a se stesso, ma dell'adeguamento dell'organizzazione degli archivi al mutato scenario politico, giuridico e amministrativo che si era andato delineando in Italia dal 1796, con l'arrivo delle truppe napoleoniche e l'occupazione francese. Il nuovo regime aveva imposto un diverso modello amministrativo di cui la nuova organizzazione degli archivi era una delle tante espressioni. Non è il caso qui di approfondire questa tematica, ci limiteremo ad alcuni brevi cenni. In generale si trattò di un riassestamento degli organi e degli uffici amministrativi e di una razionalizzazione delle loro funzioni e competenze per materia e per territorio. Nel complesso si realizzò una struttura amministrativa caratterizzata da un forte centralismo burocratico e da una accentuata gerarchia, sia a livello verticale che orizzontale[2].

---

[1] A. SPAGGIARI, *L'archivio post-moderno delle pubbliche Amministrazioni,* in *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*, Modena 1985, pp. 7-34, citazione a p. 8 ; P. CARUCCI, *L'archivio moderno: estremi cronologici e ordinamento*, in *Le fonti documentarie. Un contributo di didattica archivistica nelle Marche*, a cura di A. MORDENTI, Ancona, Archivio di Stato, 1984, pp. 59-73, p. 60.

[2] *Ibidem.*

Se le comunità di antico regime vedevano convivere accanto al consiglio anche varie magistrature speciali, dotate di relativa autonomia, con la centralizzazione amministrativa e la riforma burocratica avviata all'inizio dell'Ottocento, questa autonomia si fece sempre più limitata sino a scomparire del tutto con l'introduzione dell'ufficio del protocollo generale, da cui dovevano passare tutti gli atti dell'ente[3].

Primo strumento di trasparenza amministrativa, il protocollo generale, oltre alla sua fondamentale finalità giuridica di attestazione di presa in carico del documento, ebbe, rispetto all'organizzazione interna degli enti, questa funzione di accentramento e controllo.

Anche l'introduzione del titolario può essere vista come un ulteriore strumento di controllo del potere centrale, finalizzato ad uniformare l'attività degli enti subordinati. I piani di classificazione vennero imposti dall'alto e furono uguali per tutti gli enti dello stesso tipo, di cui vennero ignorate le peculiarità. Le competenze, definite in maniera univoca dalle leggi istitutive degli organi e degli uffici, diventarono anche lo schema di ordinamento dell'archivio, eliminando la soggettività delle materie.

Allo stesso modello amministrativo si rifece anche lo stato postunitario, e la circolare Astengo può essere letta in questa ottica[4]. Oggi quel modello amministrativo centralistico, fortemente burocratico e gerarchico sembra non reggere più, non solo a livello politico ma anche amministrativo. Se da un lato si parla di decentramento amministrativo e di autogoverno locale, di uno «stato leggero», dall'altro si parla di organismi non più piramidali ma a «stella», caratterizzati da tante unità operative funzionali, con un proprio grado di autonomia, ma legate dal fatto che concorrono tutte insieme a realizzare il comune obiettivo[5]. Si parla di obiettivi, di qualità, di condivisione, ma anche di responsabilità, di trasparenza, di servizio all'utenza, eccetera.

A questo rivolgimento, che prima che giuridico e amministrativo è culturale, e che è anche fortemente accelerato da quella vera rivoluzione nel sistema di comunicazione interpersonale determinata dall'avvento dell'informatica, non potrà non corrispondere un nuovo modello organizzativo dell'archivio,

---

[3] C. GHELFI, *L'archivio del Comune di Modena. Dall'istituzione dell'Ufficio "protocollo" ad oggi*, in *Dal protocollo al computer. Gestione di archivi correnti*, cit., pp. 35-53, in particolare p. 37.

[4] Cfr. in questo volume F. PIZZARONI, *La diffusione della circolare Astengo attraverso la raccolta degli inventari degli archivi dei comuni italiani presso l'Archivio centrale dello Stato (1858-1997)*.

[5] R. SCORTEGAGNA, *La ricerca della qualità attraverso l'organizzazione dell'archivio d'impresa*, in *L'archivio nell'organizzazione d'impresa, Atti del convegno Venezia- Mestre 29-30 Ottobre 1992*, a cura di G. BONFIGLIO DOSIO, Venezia 1993, pp. 29-40.

che è già stato prefigurato e definito da Angelo Spaggiari, più di dieci anni fa, sin dal primo avvento dell'informatica, come l'«archivio postmoderno»[6].

Di fatto se è vero che l'archivio rispecchia l'istituto[7], o almeno il modo in cui l'ente organizza la sua memoria[8], ad un nuovo modello organizzativo dell'ente non potrà non corrispondere un nuovo modello organizzativo dell'archivio.

Proprio perché lo scenario è in rapida evoluzione, poiché si stanno ridefinendo ruoli, rapporti e modalità di esecuzione da un lato e forme di comunicazione dall'altro, è opportuno ripensare in modo critico all'esperienza passata per trarne utili suggerimenti per affrontare non impreparati il futuro.

Nel titolo del mio intervento ho individuato nella classificazione, archiviazione e selezione le tre operazioni fondamentali che fino ad ora sono state alla base dell'organizzazione dell'archivio corrente e di deposito degli enti pubblici. In realtà anche altre due operazioni attengono alla sfera dell'archivio in formazione: la protocollazione e la fascicolazione.

Al contrario delle altre, la protocollazione non è però tanto un'operazione di tipo gestionale, quanto giuridica, certifica la presa in carico nell'archivio del documento (sia prodotto che spedito)[9]. È, da questo punto di vista, un'operazione fondamentale perché attesta il vincolo archivistico esterno, per usare una bella espressione di Antonio Romiti[10], cioè il legame tra il documento e il produttore d'archivio (dal momento della sua protocollazione quel documento diventa «di quell'archivio»), ma non ne definisce la posizione all'interno dell'archivio, né i legami con gli altri documenti, cioè il vincolo archivistico interno, sempre per citare Romiti, si limita a registrarli. Inoltre la

---

[6] A. SPAGGIARI, *L'archivio post-moderno delle pubbliche Amministrazioni*, citato.

[7] Il rinvio d'obbligo è ai famosissimi saggi di G. CENCETTI, *Il fondamento teorico della dottrina archivistica*, in «Archivi», VI (1939), pp. 7-13 e *Sull'archivio come "universitas rerum"*, in «Archivi», IV (1937), pp. 7-13, poi anche in G. CENCETTI, *Scritti archivistici*, Roma 1970, pp. 38-55.

[8] C. PAVONE, *Ma è poi tanto pacifico che l'archivio rispecchi l'istituto?*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), 1, pp.145-149; F .VALENTI, *A proposito della traduzione italiana dell'"Archivistica" di Adolf Brenneke*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXIX (1969), 2, pp. 441-455; ID., *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV (1981), 1-2-3, pp. 9-37.

[9] A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza*, Viareggio 1995, in particolare pp. 43-45; G. RIZZO, *Il protocollo e l'archivio del comune*, Gorle 1998, pp.18-24.

[10] A. ROMITI, *Riflessioni sul significato del vincolo nella definizione del concetto d'archivio*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, I, Lecce 1995, pp.3-18 (in particolare pp. 13-15), ora anche in A. ROMITI, *Temi di archivistica*, Lucca 1996, pp. 7-28.

protocollazione non riguarda tutti gli archivi, ma è obbligatoria solo per gli uffici dello Stato e gli enti pubblici, e non riguarda la totalità dei documenti dell'archivio, ma solo quelli che vengono ricevuti o spediti.

Pur essendo quindi un'operazione fondamentale nell'iter della formazione di un archivio di un ente pubblico, dal nostro punto di vista, che è quello dell'organizzazione e non della formazione dell'archivio, non è rilevante.

Diverso è il discorso per la fascicolazione, cioè l'aggregazione fisica all'interno di una carpetta dei documenti che attengono ad ogni singolo affare a costituire la pratica, o dossier. La fascicolazione è anch'essa un'operazione di tipo organizzativo, fondamentale perché pone in essere il vincolo archivistico interno, ma non incide direttamente sulla struttura dell'archivio, quanto sulla struttura delle serie che compongono l'archivio.

La struttura dell'archivio è data dalla sua organizzazione in serie. Le serie sono sequenze di documenti simili ad incremento cronologico. La somiglianza può essere di tipo formale, e allora abbiamo le serie per tipologia di documenti, ad esempio dei verbali delle deliberazioni, dei protocolli, dei libri mastri, delle lettere spedite, ecc., o di tipo logico, e allora abbiamo quelle per fascicoli di singole pratiche unite da nessi logici, cioè dall'essere il frutto di una particolare attività tra quelle attribuite all'ente produttore, o trattate «da uno particolare tra i dipartimenti o uffici in cui l'ente produttore stesso eventualmente si articoli»[11].

La fascicolazione, cioè la creazione fisica della pratica, del singolo fascicolo, che pure è tra le attività più importanti e complesse nella gestione della documentazione corrente, non incide sull'organizzazione della serie, perché, rispetto alla serie, il fascicolo è un'unità archivistica. Rispetto alla serie non è rilevante come si è venuto a costituire al suo interno il singolo fascicolo, ma il nesso che lo lega agli altri fascicoli e la posizione che esso assume rispetto agli altri all'interno di quella serie.

A monte esiste una scelta di ordinamento generale che stabilisce quali serie creare e di che tipo: per tipologia di documenti o per fascicoli di pratiche, e la struttura interna di ogni singola serie, cioè le rispettive modalità di aggregazione e di incremento. A monte ancora di questa scelta dovrebbe esserci ben presente la funzione dell'archivio rispetto all'ente produttore, che è appunto quella di organizzazione della memoria a fini di continuità amministrativa, gestionali, di controllo e di supporto decisionale.

---

[11] F. VALENTI, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi,* cit., p. 35. Secondo A. SPAGGIARI, *L'archivio post-moderno...* cit., p. 10 «gli ordinamenti sono tre: per fascicoli nominativi, per categorie di pratiche e per tipi di documenti».

L'oggetto delle mie brevi riflessioni vorrebbe essere proprio questa scelta organizzativa generale: come strutturare le serie, e in quale rapporto entrano tra di loro nell'operare questa scelta lo schema di classificazione, il piano di archiviazione e i criteri di selezione della documentazione.

Essendo operazioni che attengono alla stessa sfera organizzativa sarebbe logico vederle correlate. Ma non sembra così; in genere la letteratura tende ad esaminarle autonomamente, separatamente.

Negli ultimi tempi l'attenzione sembra essersi concentrata quasi esclusivamente sulla gestione dell'iter della pratica attiva, sul piano di classificazione e sul problema dello scarto, o della selezione, come dir si voglia, trascurando completamente il piano di archiviazione.

La gestione dei flussi documentari, essere in grado di seguire l'iter della pratica è diventato giustamente uno degli obiettivi della riforma della pubblica amministrazione, in applicazione ai dettami della l. 241/90, legge che incidendo sulle modalità di lavoro della pubblica amministrazione incide chiaramente anche sui suoi archivi. Il sistema di gestione dei flussi documentari è stato oggetto di uno studio di prefattibilità dell'Aipa[12] e del recente saggio di Stefano Pigliapoco, intitolato appunto *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni*[13].

Secondo questi studi, grazie allo strumento informatico, all'inserimento di ulteriori dati e alla partecipazione attiva di tutte le figure coinvolte nel procedimento amministrativo, è possibile trasformare il protocollo in un sistema informativo sui flussi documentari all'interno dell'ente, effettuare la gestione delle pratiche attive, seguirne tutti i passaggi, dalla apertura del procedimento, alla costituzione del fascicolo, la fascicolazione appunto, fino alla conclusione della pratica e alla sua archiviazione.

I flussi documentari oggetto degli studi Aipa e Pigliapoco sono però i flussi attivi, non per niente prendono come punto di partenza il protocollo. In entrambi si fa riferimento ad un piano di classificazione, che l'ente deve predisporre, ed a uno di archiviazione, nel cui merito però non entrano, neppure rispetto ai dati del sistema informativo da integrare, mantenere o eliminare rispetto alla nuova collocazione fisica della pratica, così efficacemente monitorata durante la sua trattazione attiva.

---

[12] AUTORITÀ PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Studio di prefattibilità sul Sistema di gestione dei flussi di documenti (Sistema GEDOC)*, versione del 24 febbraio 1997, pubblicato su Internet al sito www.aipa.it.

[13] S. PIGLIAPOCO, *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un modello informatizzato*, Rimini, Maggioli Editore, 1996.

Il punto nodale per una buona organizzazione dell'archivio sembra essere individuato dalla letteratura corrente nel piano di classificazione: si studiano o si criticano i sistemi di classificazione e se l'archivio appare male organizzato, se il sistema di classificazione non viene applicato, ciò viene imputato ai limiti del titolario; da qui proposte di revisione, alcune presentate anche nel corso di questo convegno[14].

Solo Augusto Antoniella, in un suo recente ed interessantissimo saggio, ravvisava il nodo cruciale non tanto nelle eventuali carenze del piano di classificazione adottato, quanto in un equivoco teorico-dottrinario determinato dalla prassi amministrativa italiana, che classificando e fascicolando l'atto contestualmente alla sua presa in carico nel protocollo, di fatto inverte il rapporto temporale tra funzioni burocratiche e funzioni archivistiche, postulando una coincidenza tra le due dimensioni che di fatto non c'è, trattandosi invece di due momenti successivi legati tra loro non da automatismi diretti ma dalla mediazione programmatica del titolario.

«L'equivoco, se così si può chiamarlo, consiste nello scambiare la priorità programmatica del piano di classificazione espresso nel titolario con la priorità fattuale della sua applicazione rispetto alla definizione dell'azione amministrativa, quando proprio l'esistenza del piano dovrebbe costituire la garanzia necessaria ad assicurare la riconduzione in uno schema ordinativo delle pratiche esaurite(...)»[15].

«(...)il principio della classificazione e dell'ordinamento degli atti fin dal momento della loro produzione, oltre a mancare di qualsiasi percezione veramente consapevole sul piano operativo, risulta applicato raramente, con estrema difficoltà e comunque, senza produrre gli effetti voluti, esistendo — per ammissione degli stessi archivisti correnti (i nostri registratori) [in genere i protocollisti cui è demandata la funzione] — una sostanziale impossibilità a gestire contemporaneamente, in maniera produttiva per entrambe, la fase burocratica e quella archivistica delle carte: la prima, di tipo dinamico, da governare dietro le sollecitazioni multidirezionali dell'attività amministrativa, l'altra, di tipo riflessivo, da gestire in qualche modo a freddo, in funzione di specifiche esigenze di organizzazione della memoria»[16].

A mio parere sono state proprio queste «specifiche esigenze di organizzazione della memoria», che non coincidono con la classificazione, ma si attuano nell'archiviazione, che non sono state opportunamente considerate, generando quel disordine o comunque quella non funzionale organizzazione dell'archivio, che, a sua volta, ha determinato il disinteresse delle amministrazioni nei confronti dei loro archivi, percepiti come inutili, cioè «non utili» per lo svolgimento

[14] Cfr. in questo volume A. BAZZI, *Considerazioni a seguito del titolario ministeriale revisionato.*

[15] A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, I, Lecce 1995, pp. 19-41, citazione a p. 29.

[16] *Ibid.*, p. 28.

dell'attività amministrativa, che comunque viene portata avanti «(...) perché l'azione amministrativa, nel suo immediato esplicarsi, può ben prescindere dall'organizzazione sistematica dei propri atti, che si realizza (o dovrebbe realizzarsi) in un momento successivo in quanto materia di una diversa dimensione di vita dell'attività istituzionale»[17]. Anche se ovviamente non ci si può non porre il quesito di quanto questa azione amministrativa perda in efficacia proprio a causa di questa mancanza di memoria del «precedente».

La scelta di organizzare la documentazione secondo un piano di classificazione per competenza e non in base all'organizzazione interna degli uffici, data la mutevolezza di quest'ultima rispetto alla stabilità della prima, deriva proprio dalla possibilità di riunire in sede di archiviazione tutte le parti di uno stesso affare trattato da diversi uffici, poiché la classificazione è per l'appunto un'operazione di tipo concettuale che rapporta il documento alla competenza che l'origina, non all'ufficio che lo tratta.

Ma è evidente che, proprio perché la classificazione è operazione concettuale, e proprio perché il documento ha una sua vita amministrativa successiva e non predeterminabile all'atto della classificazione, alla fine di questa fase è poi necessario un intervento attivo di archiviazione del documento, sulla base della classificazione ricevuta e della vita amministrativa che ha vissuto.

Insomma la classificazione e l'archiviazione sono due operazioni complementari, ma distinte. Alla base della sottovalutazione delle operazioni di archiviazione, che, ovviamente, riguardano le pratiche chiuse, c'è stato forse quell'equivoco dottrinario che ricordavamo prima: «la convinzione teorica che l'organizzazione della memoria non possa essere che contestuale all'attività amministrativa», per cui se le esigenze burocratiche ne ostacolano la formazione durante la trattazione attiva della documentazione, «(...) al termine della fase amministrativa, quando sarebbe possibile realizzarla, si presuppone che essa sia già consolidata, assumendo così concettualmente il disordine come ordine originario e, in quanto tale, intangibile»[18], mentre storicamente l'ordine conferito alle carte è costantemente un fatto successivo alla loro produzione e alla loro utilizzazione amministrativa.

Di fatto nella nostra prassi amministrativa e forse nella nostra stessa dottrina si è inglobato nella attività di classificazione anche quella di archiviazione, ritenendo che un'operazione concettuale fatta all'atto stesso della produzione o acquisizione della documentazione valesse anche come operazione pratica, di ordinamento, da effettuarsi molto dopo, a pratica chiusa.

---

[17] A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi*... cit., p. 27.
[18] *Ibid.*, p. 29.

La confusione tra classificazione e archiviazione ha avuto non poche ripercussioni anche sull'organizzazione degli uffici e sulla decadenza del ruolo professionale dell'archivista. Rinunciando a svolgere un ruolo attivo di organizzazione delle carte secondo un piano di archiviazione, di cui la classificazione costituisce solo il momento iniziale, l'archivista ha smesso di governare l'archivio, che a sua volta ha smesso di essere una funzione dell'ente[19] per essere solo un deposito di carte non più utili.

Poiché però in molti casi i precedenti sono fondamentali per il proseguo dell'attività amministrativa, gli uffici si sono autonomamente organizzati, conservando quelle carte che, a discrezione dei singoli impiegati e sulla base della loro esperienza, ritenevano utili nel tempo e archiviandole secondo il sistema empirico che ognuno di loro ha ritenuto più confacente. Mentre la disorganizzazione dell'archivio è stata attribuita all'insufficienza o vetustà del titolario, che indubbiamente può aver contribuito, e non all'assenza di una attività di archiviazione.

La classificazione è, come abbiamo già detto, un'operazione concettuale, astratta, che dall'esame del contenuto del documento lo collega alla funzione, competenza, attività od ufficio dell'ente[20] di cui quel documento è frutto ed espressione, e lo collega altresì, attraverso lo stesso codice di classificazione, a tutti gli altri documenti che, pur avendo oggetto diverso, sono però frutto ed espressione della medesima funzione, competenza, attività e/o ufficio. Fisicamente questi documenti potranno essere tutti raggruppati insieme in ordine cronologico, o suddivisi ulteriormente in tanti fascicoli quanti sono i singoli «affari», le pratiche, cui ineriscono, e allora all'indice di classificazione si aggiungerà anche il numero del fascicolo. Potranno poi essere riuniti ai fascicoli che hanno lo stesso indice e che sono stati prodotti negli anni precedenti, o potranno essere riuniti a quelli che hanno altri indici di classificazione ma sono stati prodotti nello stesso anno, secondo il piano di archiviazione prescelto.

È infatti il piano di archiviazione, e non la classificazione, che determina la struttura dell'archivio, le serie in cui è articolato e le rispettive modalità di incremento.

---

[19] R. SCORTEGAGNA, *La ricerca della qualità...*, citato.

[20] Sull'opportunità di distinguere tra funzione, competenza e struttura nell'elaborazione di un piano di classificazione, cfr. G. PENZO DORIA, *La linea dell'arco. Criteri per la redazione dei titolari di classificazione*, in questo volume.

Abbiamo già ricordato che essenzialmente si possono ridurre a due i modi di disposizione originaria delle carte presso gli uffici: per tipologia di documenti o per fascicoli di pratiche[21]. Nel primo caso prevalgono gli aspetti formali del documento a prescindere dall'oggetto, nel secondo l'oggetto a prescindere dall'aspetto formale.

Nel primo caso ciascun tipo di documenti costituisce di solito una serie, ad incremento cronologico, nel secondo caso le serie sono ottenute dal raggruppamento di «documenti con caratteristiche omogenee in relazione all'oggetto e alla materia o alle funzioni dell'ente»[22] ad incremento a grandi linee cronologico.

> «(...) dei due fattori che tengono insieme le serie (di qualunque tipo esse siano), l'unità di natura o di argomento da un lato e l'ordine cronologico dall'altro, ora l'uno ora l'altro può prendere il sopravvento ai fini della tenuta [dell'archivio]. Se lo prende il primo, le serie continueranno ciascuna per proprio conto, senza interruzioni di sorta, come tanti rami singoli che escano da un tronco destinati a crescere indefinitamente; se lo prende invece il secondo, l'archivio, o più esattamente il grosso dell'archivio, risulterà a prima vista suddiviso piuttosto per anni (...) e le serie si troveranno all'interno delle singole annate, spezzate quindi a loro volta per anni, come se dal tronco germogliasse anno per anno, destinata ad esaurirsi con l'anno, una corona al tempo stesso sempre nuova e sempre uguale di rami»[23].

In effetti ogni elemento di classificazione ha in sé le caratteristiche per dar luogo ad una serie autonoma, si tratta di valutare se ne ha anche la rilevanza. Il piano di archiviazione dovrebbe essere appunto il frutto di questa valutazione.

In effetti ciò che è mancato, nel porsi il problema dell'organizzazione dell'archivio in formazione, è stata proprio l'analisi di quali funzioni, attività, competenze o sotto competenze dell'ente è opportuno diano vita a serie autonome di pratiche, e per quali invece l'elemento cronologico possa essere lasciato prevalere.

Così come il grado divisionale del piano di classificazione deve essere determinato in rapporto alla quantità di documentazione prodotta e di pratiche svolte rispetto a quella particolare competenza, così un corretto piano di archiviazione deve predeterminare, sulla base dell'analisi dell'attività dell'ente, la struttura delle serie documentarie in cui si andrà ad articolare l'archivio, individuando quali dovranno essere per tipologia di documenti e quali per fascicoli di pratiche. In quest'ultimo caso dovrà anche essere stabilito quale è il

---

[21] Cfr. E. LODOLINI, *Archivistica. Principi e problemi,* Milano, Angeli, 1995[7], pp. 70-71.

[22] P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione,* Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1983, p. 228.

[23] F. VALENTI, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi,* cit., p. 36.

criterio di aggregazione e di incremento più funzionale rispetto al valore informativo della documentazione e alla sua capacità di garantire continuità dell'azione amministrativa, di essere supporto decisionale, e di favorire una corretta gestione e programmazione dell'attività di cui è prodotto.

È indubbio che il far prevalere nell'archiviazione l'elemento cronologico rispetto all'unità di natura del documento o di argomento e competenza frammenta l'informazione e riduce la capacità della documentazione prodotta di essere immediatamente fruibile come «precedente» nell'attività amministrativa. Dall'altra parte ci sono evidenti problemi pratici, legati alla gestione fisica degli spazi in cui collocare le serie. È evidente che, sebbene ogni indice di classificazione abbia in sé i presupposti per creare una serie, sarebbe oltremodo oneroso gestire fisicamente tante serie quanti sono gli elementi di classificazione.

È quindi fondamentale rispetto al piano di classificazione stabilire per quali indici deve prevalere l'unità di argomento, dando luogo a serie autonome, e per quali può prevalere l'elemento cronologico, per cui possono essere spezzate anno per anno all'interno di un unico complesso.

Ma perché sono così importanti le serie? Quale rapporto esiste tra le modalità di aggregazione fisica della documentazione e la sua fruibilità nel proseguo dell'attività amministrativa? E che incidenza ha questa fruibilità sullo svolgimento dell'attività? Nessuna se pensiamo che l'uso dell'archivio da parte dell'ente produttore sia solo a fini giuridici o storici o al massimo per ritrovare una vecchia pratica se ce n'è di nuovo bisogno. Fondamentale se riconosciamo che gli archivi sono in primo luogo sapere strategico dell'azienda, conservando memoria dell'azione svolta essi costituiscono la base per progettare l'azione futura, le forniscono il supporto decisionale e i dati necessari per indirizzare l'azione in maniera efficace/efficiente/economica[24].

Questa è la funzione dell'archivio rispetto all'ente produttore, ma per poterla svolgere è necessario che sia organizzato di conseguenza.

In realtà, si può affermare che nella maggioranza degli enti l'archivio non svolge questa funzione, perché il modo disordinato in cui viene tenuta la documentazione prodotta dimostra chiaramente che essa non viene utilizzata come precedente per l'azione, che essa non concorre con il suo potere informativo alla formazione di nessun processo decisionale successivo.

Ciò non vuol dire naturalmente che l'azione amministrativa non venga svolta, le carte testimoniano che l'azione c'è stata, ma è stata un'azione senza memoria e quindi meno efficace.

---

[24] R. SCORTEGAGNA, *La ricerca della qualità...*, citato.

Al di là delle conseguenze che ne trae Elio Lodolini rispetto al riordino degli archivi storici, possiamo far nostre le sue parole, perché è indubbio che «(...) Se le carte erano disposte in maniera tale che l'utilizzazione ne era difficile, l'ente funzionò con difficoltà; se per reperire i documenti occorrenti alla trattazione di una pratica occorreva molto tempo, l'ente funzionò con lentezza»[25] poiché l'ente funziona e agisce sulla base dell'organizzazione delle sue carte.

L'efficacia e l'efficienza nell'organizzazione delle carte significa quindi efficacia ed efficienza nel funzionamento dell'ente rispetto al farsi della sua azione.

Insomma la gestione dei documenti è sempre stata «sapere strategico»[26], basti pensare al lungo periodo in cui gli archivi sono stati utilizzati come «arsenale d'autorità»[27], ma negli ultimi decenni era stata considerata e trattata come un'attività minore. Il rivolgimento culturale in atto nella pubblica amministrazione chiamata a progettare e programmare la sua azione e a valutarne l'efficacia, l'importanza acquisita dall'informazione, l'accelerazione impressa dall'informatizzazione stanno finalmente riportando l'archivio al suo ruolo di funzione dell'ente.

Non è il caso qui di soffermarci su cosa significhi essere una funzione di una organizzazione. Diremo soltanto che l'archivio si definisce funzione dell'organizzazione per la sua capacità di garantire e alimentare la memoria dell'organizzazione ed integrarsi con tutte le altre funzioni organizzative per la documentazione e le informazioni di cui dispone. In termini molto generali si può affermare che l'archivio diventa un riferimento essenziale nel "sistema informativo" di ogni organizzazione.

In particolare possiamo individuare tre funzioni specifiche svolte dall'archivio: si tratta della funzione del controllo, inteso in senso lato e anche in senso particolare, ci sono poi le varie fasi e i vari momenti di formazione delle decisioni, c'è infine l'apporto che l'archivio offre al sistema delle comunicazioni[28].

---

[25] E. LODOLINI, *Archivistica. Principi...* cit., p. 298.

[26] O. BUCCI, *La gestione dei documenti come fattore del rendimento amministrativo*, in S. PIGLIAPOCO, *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni...*, cit., pp. 5-28.

[27] R.-H. BAUTIER, *La phase cruciale de l'histoire des archives: la constitution des dépôts d'archives et la naissance de l'archivistique (XVIe début du XIXe siècle)*, in «Archivum», XVIII (1968), pp. 139-149.

[28] R. SCORTEGAGNA, *La ricerca della qualità...*, cit.; ID., *Funzione dell'archivio per l'organizzazione* (relazione dattiloscritta distribuita al seminario dell'ANAI "Verso una nuova professionalità. I modulo: Creare una professionalità", Roma 11 giugno 1997).

Il tema del controllo ha subito in questi anni grandi evoluzioni: da controllo meramente contabile, oggi si è esteso ad ogni aspetto della vita organizzativa. A partire dalle scelte che vengono effettuate fino agli effetti che producono, il controllo è diventato supporto indispensabile alla formazione delle strategie. È cresciuto perciò il fabbisogno di conoscenze di cui occorre disporre, da qui l'accresciuta rilevanza e il ruolo che può esercitare l'archivio, a patto che esso si concepisca e si strutturi in tale prospettiva.

L'altra questione importante a cui si lega la funzione dell'archivio nell'organizzazione è quella relativa alla formazione delle decisioni. La decisione, al di là di chi ne abbia la titolarità, è l'esito di un processo nel quale intervengono molti elementi di diversa natura. Rispetto alle decisioni le organizzazioni hanno la possibilità di «apprendere continuamente» dal susseguirsi dei fatti che le caratterizzano, e proprio rispetto a tale prospettiva di apprendimento continuo la funzione dell'archivio assume un ruolo preciso.

L'ultimo aspetto da considerare per dare specificazione alla funzione archivio nell'organizzazione, è quello connesso con la comunicazione, sia interna che esterna. L'archivio è un grande patrimonio di conoscenze ed è una «memoria»: l'uno e l'altra, se entrano a far parte dei rapporti comunicativi, possono giocare un grande ruolo nei sistemi di comunicazione. Di fatto l'archivio può porsi, se opportunamente organizzato, come fulcro e centro di coagulo di tutti i sistemi informativi dell'azienda.

Ma se ormai è riconosciuto anche al di fuori del ristretto mondo degli archivisti che «l'archivio nella sua valenza amministrativa è strumento di gestione e di autodocumentazione operativa, in quanto strumento organizzativo dell'attività conoscitiva svolta dall'amministrazione in funzione dell'esercizio delle sue competenze»[29], è necessario che l'archivio si attrezzi per esserlo.

L'ordinamento dell'archivio per serie significative è quindi un'esigenza dell'ente ormai improcrastinabile e imprescindibile.

Ma cosa significa serie significative? La significatività della documentazione è un concetto che ricorre spesso soprattutto quando si parla di selezione della documentazione.

La documentazione prodotta nell'attività amministrativa è aumentata quantitativamente ma ha parallelamente perso di contenuto. I dati presenti in ogni singolo documento sono spesso assai miseri e poco rilevanti non solo in se stessi ma anche rispetto al procedimento amministrativo di cui sono parte.

---

[29] *Gli archivi del comune. L'organizzazione dell'informazione nell'amministrazione locale*, a cura di M.P. GUERRA, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 24-25.

Lo scarto è ormai ritenuto da tutti un'operazione fondamentale per una buona gestione della documentazione, ed una delle attività primarie di un buon archivista, tanto che si potrebbe dire che scartare è diventato la regola e conservare l'eccezione, come ha ricordato Isabella Zanni Rosiello, aprendo i lavori di un lungo seminario sullo scarto negli archivi comunali, promosso dalla sezione Anai Emilia Romagna nel 1995[30]. Per citare le sue parole «la funzione principale dell'archivista è la selezione, non la conservazione acritica»[31]. Ma selezionare come? Secondo quali principi? Sulla base dei risultati del seminario, possiamo dire che il criterio "oggettivo", o il più oggettivo possibile cui l'archivista deve fare riferimento nell'operare la selezione, consiste per l'appunto nel grado di significatività dei singoli documenti rispetto all'attività dell'ente produttore. L'analisi degli atti prodotti da ogni singolo ufficio, in rapporto alle competenze e all'attività dello stesso, dovrebbe permettere di individuare quali di essi costituiscono memoria di quella attività e quali invece sono meramente strumentali. Si tratta di individuare le funzioni caratterizzanti di ogni istituzione e di conservare la documentazione che rispecchia quelle funzioni e di quelle funzioni è il prodotto. Accantonata insomma l'idea che l'archivista debba farsi guidare nella selezione dagli interessi e dalle correnti storiografiche in auge e dall'infruttuoso ed impossibile tentativo di ipotizzare quali saranno gli interessi storiografici futuri, accettato il principio che quello che distruggiamo è comunque una fonte storica, di cui ci assumiamo la responsabilità di «privare» i posteri, l'invito emerso dal seminario è stato di preoccuparsi solo del valore informativo dei singoli atti rispetto all'istituzione produttrice[32].

La significatività della documentazione rispetto all'attività diventa quindi il criterio guida nell'organizzazione dell'archivio, sia per l'individuazione delle serie in cui strutturarlo, sia per l'individuazione delle serie da conservare rispetto a quelle da scartare. Perché, naturalmente, così come è opportuno organizzare in serie autonome i documenti destinati alla conservazione permanente — e in questo caso non solo a fini informativi ma anche per una migliore conservazione fisica dei materiali (pensiamo ai verbali delle deliberazioni rilegati a fine anno in volumi, ai contratti, anch'essi in volume, ecc.) — altrettanto opportuno

---

[30] E. FREGNI, *Conservare e distruggere,* in «Cronache archivistiche», 1995, 6, p. 2.

[31] Per la cronaca: G. ZACCHÈ , *Seminario: «Disposizioni di legge e prassi in materia di selezione e scarto della documentazione» (Bologna, 2 marzo-6 aprile 1995*), in «Rassegna degli Archivi di Stato», LV (1995), 1, p. 76.

[32] Cfr. anche A. ROMITI, *Lo scarto archivistico: analisi e proposte*, in ID., *Temi di archivistica*, Lucca, Maria Pacini Fazzi, 1996, pp. 29-51.

è organizzare in serie autonome il materiale destinato allo scarto, essendo i tempi della sua conservazione determinati solo da prescrizioni giuridiche. Il dato cronologico è infatti uno degli elementi fondamentali nell'operazione di scarto, non rispetto alla valutazione della significatività del documento, ma rispetto al suo valore certificativo e comunque di tutela di diritti soggettivi e di interessi legittimi, per i quali è stato prodotto (perché comunque ogni documento prodotto nell'ambito di una azione amministrativa era necessario per quella azione). Se non è pensabile la sua distruzione prima dell'estinzione di tali diritti e interessi[33], una buona gestione dell'archivio prevede però l'immediata distruzione del medesimo non appena estintesi tali prerogative, e quindi un'organizzazione strettamente cronologica della documentazione da scartare.

Piano di classificazione, individuazione delle serie e massimario di scarto diventano allora tre operazioni strettamente correlate e tutte basate su una attenta analisi dell'attività e delle funzioni dell'ente produttore, dei procedimenti amministrativi messi in atto per adempiere a tali funzioni, della loro finalità e capacità informativa rispetto al proseguimento di tale attività, alla valutazione della sua efficacia e alla programmazione degli interventi.

Ovviamente ci sarebbe molto da dire rispetto all'organizzazione dell'archivio comunale secondo questi principi. Mi limiterò ad osservare che l'attività degli enti locali si può suddividere in due grandi settori: attività di governo ed erogazione di servizi. Il comune essenzialmente governa un territorio e per far questo si rapporta sia con il territorio fisico sia con gli individui che lo occupano, ai quali eroga dei servizi.

La documentazione comunale si può quindi suddividere in due grandi sezioni. Quella prodotta nell'ambito di un rapporto e quella prodotta per l'erogazione di un servizio[34]. Poiché il rapporto è continuo nel tempo, la documentazione prodotta nell'ambito del rapporto mantiene il suo valore informativo nel tempo, costituisce nel suo complesso "i precedenti" per portare avanti quel rapporto. Al contrario quella prodotta nell'erogazione del servizio esaurisce il suo valore informativo in se stessa, la singola pratica costituendo precedente solo di se stessa, ed acquista valore informativo nel tempo solo se rielaborata a fini statistici o di analisi sul servizio erogato.

---

[33] A. ANTONIELLA, *A proposito di archivi comunali e di istruzioni sulla loro tenuta,* in «Rassegna degli Archivi di Stato», XL (1980), 1-2-3, p. 49.

[34] G. GENTILE, *La documentazione contemporanea degli archivi non statali*, in *Gli archivi per la storia contemporanea. Organizzazione e fruizione, Atti del Seminario di studi, Mondovì 23-25 febbraio 1984,* Roma 1986, p. 30 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 7).

Un chiaro esempio di documentazione prodotta nell'ambito di un rapporto che mantiene nel tempo tutta la importanza informativa è quella degli uffici tecnici comunali, che infatti è in genere sempre ben tenuta dall'ufficio stesso, anche negli enti in cui l'archivio è completamente trascurato. In questi uffici però, i criteri di organizzazione delle serie sono i più vari, essendo stati lasciati alla discrezione dei singoli impiegati.

In realtà il sistema più efficace di organizzare la documentazione prodotta nell'ambito di un rapporto è quello di individuare il soggetto con cui si instaura il rapporto e di aggregare rispetto a questo soggetto la documentazione. Non sempre il soggetto del rapporto è così chiaro. Nel caso ad esempio delle licenze edilizie il rapporto non è tra il comune e la persona che richiede la licenza, quanto tra il comune e il luogo per cui viene richiesta la licenza. È questo il rapporto che dura nel tempo, ed è questo l'elemento intorno al quale aggregare tutta la documentazione.

Naturalmente non basta individuare il soggetto per definire le modalità di aggregazione delle serie. Altri elementi entrano in gioco, dalla quantità dei soggetti con cui si ha rapporto alla quantità di documentazione che può far riferimento ad ogni soggetto rispetto alle diverse competenze[35].

Tutto questo per concludere che l'attività archivistica non può essere vista come estranea all'attività amministrativa, ma ne deve essere parte integrante, perché utile e funzionale ad essa. Le esigenze burocratiche devono essere fatte proprie dall'archivio che deve tenerne conto nella sua organizzazione, altrimenti l'azione amministrativa, necessariamente prioritaria, finirà per svolgersi al di fuori e persino a danno dell'organizzazione archivistica[36].

È indubbio che una delle funzioni primarie dell'archivio è quella di conservare nel tempo i documenti prodotti nel corso di una attività, a fini giuridici e di memoria storica di quella attività. Ma l'archivio è anche sapere strategico, la memoria di quanto è stato fatto costituisce la base per le decisioni da prendere per poter portare avanti efficacemente l'azione. L'archivio è nel suo complesso il sistema informativo primario dell'ente su se stesso, su quello che ha fatto, su come l'ha fatto. È nel suo complesso uno strumento di trasparenza. Attingendo ad esso è possibile dare continuità all'azione amministrativa, renderla più efficace ed efficiente, programmarla.

---

[35] A. SPAGGIARI, *L'archivio post-moderno*, cit.... pp. 10-11.

[36] A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi*... cit., p. 28.

Per svolgere questa funzione di supporto primario all'attività dell'organizzazione è necessario che l'archivio sia strutturato in modo congruo e disponga di strumenti adeguati, cioè di un sistema di classificazione, di un massimario di scarto o di conservazione e di un piano di archiviazione accuratamente elaborati e tra di loro integrati.

Naturalmente tutto questo non basta: perché l'archivio possa svolgere questo ruolo è necessario che l'archivio esista, non come insieme di carte, ma come organismo. In altre parole, perché l'archivio possa esistere come funzione non basta l'archivio ma sono necessari gli archivisti, e questo non sempre accade.

ANDREINA BAZZI

Considerazioni a seguito del titolario ministeriale revisionato

Ringrazio la Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna, l'Anai-sezione regionale Emilia Romagna, la Divisione III dell'Ufficio centrale per i beni archivistici e l'Archivio storico comunale di Modena per avermi invitato con tanta gentilezza a partecipare a questo convegno, che ha per oggetto il titolario proposto per le amministrazioni comunali dal Ministero dell'interno con circolare n. 17100/2 dell'1 marzo 1897.

Ci siamo occupati in Soprintendenza archivistica per la Lombardia del titolario ministeriale proprio lo scorso anno, considerando le difficoltà degli impiegati addetti nei comuni al servizio protocollo-archivio, quali emergono nei colloqui in Soprintendenza e nella compilazione degli inventari, inviati per l'approvazione, quando si esamina la classificazione degli atti.

Per questi motivi è stata elaborata la *Proposta per l'aggiornamento e la revisione del titolario ministeriale per le amministrazioni comunali* a cura di Giordano Sterlocchi con la nostra consulenza, ed uscita in edizione provvisoria, promossa dal Rotary club del Gruppo Olona del Distretto 2040 del Rotary international, nel 1996.

Ritengo che tale proposta abbia un suo significato, benché sia — e giustamente — suscettibile di critiche e modifiche. Si vuole dare un aiuto all'impiegato addetto al protocollo con relativa classificazione degli atti e all'archivio corrente (area protocollo-archivio). Nello stesso tempo si vuole dare pure una traccia a chi deve riordinare o semplicemente tenere in buon ordine l'archivio corrente e di deposito.

Nelle ispezioni capita ancor oggi di vedere segnato il numero di protocollo sull'atto ricevuto o spedito, ma non è segnata la classificazione.

Ora se la ripartizione degli atti avviene in base alla pratica ed alla memoria dell'impiegato, è molto difficile seguire il procedimento amministrativo. Perdere ore per ritrovare un atto comporta ritardo per tutto quello che poi deve compiersi in ufficio. Vi sono impiegati che ammettono con sincerità di non classificare gli atti, ma di registrarli soltanto.

Le leggi stesse, la n. 241 del 7 agosto 1990 e la n. 142 dell'8 giugno 1990, presuppongono per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi l'ordine delle carte, ed una loro buona gestione nell'interesse dell'amministrazione e dei cittadini.

Vorrei subito aggiungere che questa "proposta" andrà continuamente aggiornata in ragione delle leggi Bassanini 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127, che attribuiscono maggiori competenze ai comuni e soprattutto ai sindaci.

Con la collaborazione di alcune amministrazioni comunali abbiamo cercato di diffondere la compilazione presso gli uffici protocollo-archivio di molti comuni, organizzando diversi seminari di approfondimento, due dei quali tenutisi presso il Comune di Garbagnate Milanese, uno presso quello di Codogno (Lodi) e un altro presso l'Archivio storico civico di Lodi.

Negli incontri il titolario è stato presentato con relazioni mie, della dr. Marina Messina della Soprintendenza archivistica, della prof. Adele Bellù, già direttrice dell'Archivio di Stato di Mantova. Al seminario di Lodi ha partecipato pure il prefetto della nuova provincia, il dr. Domenico Gorgoglione, che si è mostrato molto interessato.

Una copia del titolario revisionato è stata sempre distribuita negli incontri a tutti gli amministratori ed impiegati comunali intervenuti, con l'invito ad usarlo con le modifiche opportune e necessarie, a partire dal 1° gennaio 1998.

A tutti i comuni della provincia di Varese era già stata inviata una copia alla fine del 1996 con invito esplicito ad usarla dall'1 gennaio 1997.

La provincia di Varese è stata privilegiata nella spedizione per il fatto che il Rotary club del Gruppo Olona del Distretto 2040 del Rotary international aveva promosso l'edizione provvisoria del fascicolo.

Ancora nei corsi organizzati dalla Soprintendenza archivistica in collaborazione con il Centro sulla storia dell'impresa e dell'innovazione per addetti al servizio di protocollo-archivio nei comuni e per riordinatori che operano su documenti del XIX e XX secolo è stata consegnata una copia ai partecipanti dopo la lezione del sig. Sterlocchi sul protocollo. Anzi i corsisti (e nel 97/98 siamo alla terza edizione del corso) sono stati invitati ad un esame accurato come esercitazione per la discussione successiva con lo stesso Sterlocchi. Il che ha permesso diverse integrazioni. La compilazione è stata sempre consi-

derata, ed è, come traccia operativa. Nelle amministrazioni locali vi possono essere atti simili, ma non sono mai gli stessi.

La documentazione infatti può variare in ragione della natura del singolo comune. Per esempio, il Comune di Chiavenna, nel quale opera Sterlocchi, è in montagna, in zona turistica, realtà media per numero di abitanti, con flusso di villeggianti in estate e di sportivi in inverno.

I grossi comuni, come Milano, Brescia, Mantova, hanno esigenze diverse. Inoltre vi sono più sedi di servizio e così i depositi dell'archivio. Bisogna considerare per questi la necessità di protocolli federati con protocollo centralizzato informatizzato, cui accedere da varie postazioni.

Infatti sarebbe assurdo che il titolario revisionato fosse adottato integralmente dalle grosse realtà locali.

Per questo occorre, ritengo, l'istituzione di commissioni, a livello centrale, regionale, o meglio interregionale, e di cui facciano parte archivisti dei comuni, rappresentanti del Ministero, Ufficio centrale per i beni archivistici, rappresentanti delle soprintendenze archivistiche e responsabili dei servizi.

Dai censimenti generali delle serie che raccolgono i dati degli inventari e dei loro aggiornamenti, fotografando le situazioni concrete nei servizi ed aree, dallo studio sistematico delle serie, si potrà arrivare ad una traccia flessibile di titolario generale, di modo che si possa inquadrare la documentazione.

Si potranno fare confronti fra titolari in uso, verificarne la dipendenza da quello ministeriale, o l'autonomia, e quest'ultima da quando. Pertanto, il risultato dei confronti dovrebbe portare ad un quadro generale, con categorie e classi per un certo aspetto comuni ed altre diverse in modo da soddisfare le esigenze delle singole realtà.

La tecnologia dovrà rendere più facile la protocollazione secondo norme che ne possono scaturire, elaborando programmi adeguati; prima però è necessario, come ho detto, uno studio specifico sugli atti per una classificazione più puntuale possibile, che avrà come conseguenze l'archivio corrente ordinato e la reperibilità degli atti.

È chiaro che non vi è nulla di dogmatico nella *Proposta* né in altre che potranno farsi. Sono la prima a dire che, se vi è una prassi consolidata di classificazione e tenuta degli atti, bisogna essere cauti nei mutamenti e introdurli, se mai, in modo da non ingenerare confusione. Occorrerà saper fare opportuni richiami (ed il protocollo informatizzato aiuta moltissimo) per ritrovare atti e pratiche.

Un altro punto su cui vorrei soffermarmi circa il titolario revisionato, è la sua utilità, data anche dal prontuario, per il riordino, come l'esperienza conferma nei riordini degli atti degli archivi comunali di Verceia, Mese, in Valchiavenna.

Certo non si può applicarlo così semplicemente. Mi sembra doveroso a questo punto dare alcune informazioni sulla situazione degli archivi comunali lombardi *post* 1897.

In moltissimi casi le categorie ministeriali sono state considerate i " nuovi titoli delle materie", che sostituivano quelli in uso, data la diffusione dell'ordinamento " per materia" negli archivi comunali, sul modello di quello applicato nell'Archivio governativo di Milano e imposto da Vienna dal principe di Kaunitz Antonio Venceslao.

L'applicazione dei nuovi titoli avviene in serie aperte, senza distinguere classi e sottoclassi.

In altri casi le nuove categorie, almeno fino agli anni '50 non furono usate, in ragione di una circolare ministeriale, che non imponeva l'applicazione del titolario ministeriale (cfr. circ. Ministero dell'interno, Div. gen . Amministrazione civile, in data 24 luglio 1897, n. 17100/2).

In altri comuni le categorie ministeriali furono applicate con variazioni o ancora fino agli anni '80 furono applicate senza la scansione cronologica degli atti in serie annuali.

La situazione generale degli archivi in Lombardia, che presentano tante diversità, non può essere sanata e ridotta facilmente ed in breve volgere di tempo ad unità, anche perché andremmo contro il metodo storico nella formazione dell'archivio. Occorre tempo e pazienza da parte della Soprintendenza archivistica e degli operatori comunali. Perciò, ripeto, il fascicolo può rivelarsi una traccia utile nel riordino, soprattutto quando gli atti non sono classificati.

RENATO DELFIOL

*Un massimario di scarto per i comuni della Toscana**

Fin dagli inizi della sua attività la Soprintendenza archivistica per la Toscana (come, c'è da crederlo, le altre soprintendenze archivistiche) si è misurata col grave problema degli scarti negli archivi comunali. Le amministrazioni locali hanno sempre sentito con particolare urgenza il bisogno di "svecchiare" l'archivio, di eliminare gli atti "inutili", vedendo spesso tale operazione come l'unica panacea per rimediare agli annosi problemi delle carte, anche se le emergenze più realistiche sono state da sempre la scarsità di sedi adeguate, le scaffalature fatiscenti, la mancanza di qualifiche adatte per i vari lavori d'archivio, la commistione della documentazione storica ormai sedimentata con gli affari di deposito e correnti. Il passare degli anni, comunque, e il connesso aumento del volume di carte prodotte presso ogni singola amministrazione, hanno reso il problema sempre più realistico e concreto.

La vigilanza sugli archivi in formazione era, fino al 1963, assai ridotta e generica: non era poi del tutto chiaro nemmeno ai responsabili di quella che poi si sarebbe chiamata vigilanza archivistica se tale attività fosse di competenza delle soprintendenze o non piuttosto delle prefetture, nel quadro della tutela degli enti minori. Oltre tutto lo sforzo maggiore andava compiuto in direzione della salvaguardia della documentazione più antica, minacciata spesso da seri pericoli di dispersione e di danneggiamento. Le forze con le quali era nata la Soprintendenza toscana erano ridottissime e, almeno nei primi tempi, l'unico impiegato a tempo

---

* Il massimario che qui si presenta è dovuto al lavoro personale di chi scrive, coadiuvato nelle fasi di controllo e di stesura da Alessandro Marucelli; alla revisione definitiva, con particolare riguardo ai termini di conservazione, hanno però partecipato il sovrintendente e tutti gli altri funzionari della Soprintendenza archivistica per la Toscana. Questo strumento è pertanto patrimonio comune dell'istituto.

pieno era il direttore dell'ufficio; gli altri funzionari e il custode che vi era addetto erano impiegati dell'Archivio di Stato di Firenze che dovevano dividere la loro attività tra i compiti della vigilanza e l'assistenza in sala di studio, le ricerche per gli studiosi nonché gli ordinamenti dei fondi residenti. Ancora, gli stanziamenti per le missioni erano ridottissimi e non mancavano i funzionari che, per poter intervenire nei casi urgenti, dovevano muoversi a proprie spese. I programmi ispettivi erano finanziati dopo una accurata definizione degli archivi oggetto d'indagine e non c'era modo di intervenire, se non gratuitamente, su altre situazioni. E il campo era vasto, dato che la legge del 1939 sottoponeva alla vigilanza delle soprintendenze anche gli archivi in formazione degli uffici statali. Forse può aver giocato un ruolo anche la tradizionale formazione degli archivisti che li portava a privilegiare le carte più antiche (si ricorda che in base alla citata legge n. 2006 del '39 era considerata "storica" la documentazione anteriore al 1870).

Nonostante tutto questo complesso di fattori negativi, si riuscì, a partire dal 1940, ad intraprendere un minimo di lavoro di controllo, che comprendeva anche l'esame delle proposte di scarto, che venivano presentate a proseguimento della prassi prescritta dal regolamento del 1911 e sulla quale esiste traccia nell'Archivio di Stato di Firenze[1]. Tale prassi presentava comunque dei "buchi" attraverso i quali poteva sfuggire il controllo sulla documentazione: per esempio la Soprintendenza accertò nel 1960 che, presso l'archivio comunale di Chitignano (AR), era stato compiuto nel 1928 uno scarto di carteggio e atti finanziario-contabili dal 1805 al 1912, con deliberazione approvata dalla locale Prefettura ma senza l'autorizzazione dell'Archivio di Stato. Purtroppo non sono conservati gli elenchi e quindi abbiamo scarse notizie su ciò che venisse effettivamente scartato; è presumibile però che venisse presa a modello la circolare del Ministero degli interni del 1917, successivamente ripresentata nel 1933, della quale discuterò in seguito alcune incongruenze[2].

Nella impossibilità di eseguire, per i motivi anzidetti, controlli diretti sulla selezione degli atti, si seguì la strada della sensibilizzazione degli enti tramite circolari emanate sia dall'Ufficio centrale degli archivi di Stato che dalla

---

[1] Cfr. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE (d'ora in poi AS FI), *Soprintendenza agli archivi toscani* (d'ora in poi *Archivio SAT*), poi *Archivio di Stato di Firenze*.

[2] Cfr. Circolare del Ministero dell'interno, Direzione generale dell'amministrazione civile 14 luglio 1917, n. 8900-22, richiamata dalla circolare del Ministero degli interni, Direzione generale dell'amministrazione civile - Ufficio centrale degli archivi di Stato 3 marzo 1933, n. 8900-22-39299, pubblicate in: MINISTERO DEL TESORO, PROVVEDITORATO GENERALE DELLO STATO, *Archivi degli enti locali e delle amministrazioni dello Stato. Raccolta delle disposizioni e norme per lo scarto degli atti inutili e superflui*, 2^ edizione, Roma, 1954, pp. 32-53.

Soprintendenza per far sì che le delibere di scarto venissero visionate da quest'ultima prima dell'approvazione prefettizia; ma continuarono ad esistere fino al 1963 insufficienze e scarsa chiarezza di applicazione. Circolari in tal senso furono emanate nel 1942, nel 1947, nel 1955 e nel 1956[3].

Nel 1955 una apposita Commissione istituita presso l'Ufficio centrale approvava le *Nuove norme per l'eliminazione degli atti inutili dagli archivi degli uffici statali e degli archivi degli enti vigilati dallo Stato*[4]. La normativa era ampia e, nel complesso, ben congegnata, proponendo formulazioni che saranno poi riprese dal d.p.r. 1409/1963, anche se aveva il vizio di rimandare ad improbabili atti successivi alcuni compiti importanti come quello di costituire i massimari di scarto. Elencava comunque alcuni atti che si dovevano escludere per principio dagli scarti; istitutiva presso gli enti pubblici commissioni analoghe a quelle previste per gli uffici statali, mentre, stranamente, affidava agli archivi di Stato il controllo degli scarti dei privati. Ribadiva poi i divieti per le cartiere di acquisire documentazione senza l'apposita procedura. Fu però subito abbastanza chiaro, quanto meno in Toscana, che non era tanto questione di norme quanto di possedere la capacità di intervenire più intensamente sugli archivi. Come osservava il soprintendente all'Ufficio centrale, le commissioni non facevano che ratificare le decisioni degli uffici produttori delle carte[5]. In anni successivi si profilò un nuovo impulso alla violazione delle norme sugli scarti per iniziativa di alcuni comitati locali della Croce rossa (destinataria com'è noto degli atti eliminati) che per malinteso zelo andavano sollecitando gli enti ad eliminazioni immotivate. Lo stesso Ufficio centrale doveva intervenire nel 1956 e nel 1960 sulla Croce rossa per far cessare tali indebite ingerenze[6].

---

[3] Cfr. AS FI, *Archivio SAT*, Ministero dell'interno. Ufficio centrale degli archivi di Stato, Div. A.S., Sez. 2ª, lettera del 10 giugno 1942, prot. 60077/8971.49; Ministero dell'interno, Ufficio centrale degli archivi di Stato, circolare n. 61 del 5 febbraio 1947, prot. 5821.3/8979.6, nella quale si osservava che erano «state segnalate (...) varie irregolarità nel commercio della carta da macero, e segnatamente alcuni casi in cui le cartiere hanno acquistato rifiuti d'archivio, senza accertarsi della provenienza di essi, che era proprio quella di pubblici uffici, donde il materiale era stato asportato abusivamente, e senza la procedura prescritta»; Soprintendenza archivistica Firenze, circolare dell'aprile 1947 a tutti i comuni della provincia di Firenze, prot. 238-286; Soprintendenza archivistica per la Toscana, Firenze, circolare ai sindaci dei comuni della Toscana, 17 marzo 1955, prot. 321.4; Ministero dell'interno, Ufficio centrale degli archivi di Stato, circolare n. 289 del 29 dicembre 1956, prot. 8901/80166.

[4] Cfr. AS FI, *Archivio SAT*, *Scritture del protocollo*, 1955.

[5] *Ibid.*, Lettera del 9 settembre 1955, prot. 8904.6.65144.

[6] *Ibid.*, Ministero dell'interno, Ufficio centrale degli archivi di Stato, circolare n. 278 del 31 agosto 1956, prot. 8901.19 e 20/66609 e n. 16 del 16 luglio 1960, prot. 65371/8901.19.

Col passare degli anni e in relazione con lo sviluppo degli studi di storia locale, un certo interesse si andava sviluppando da parte delle amministrazioni comunali per i propri archivi; ma proprio in conseguenza di ciò si profilava un nuovo pericolo: persone scarsamente qualificate offrivano la propria opera alle amministrazioni comunali per riordinare gli archivi e predisporre gli scarti. L'Ufficio centrale metteva in guardia dalla eccessiva facilità di tali affidamenti[7], ma tale pratica continuava, almeno in Toscana, fino ai primi anni '70, soprattutto perché la carenza di personale e le scarse possibilità finanziarie per gli interventi di vigilanza impedivano capillari controlli su ordinamenti, formazione di elenchi di scarto ed esecuzione delle relative procedure. Accadeva che l'elenco fosse del tutto corretto mentre l'eliminazione reale differiva per qualità e quantità da ciò che era stato autorizzato.

L'attenzione per il problema, però, rimaneva viva e l'Ufficio centrale dava incarico ai soprintendenti, con circolare 347 del 1958, di compiere approfondite indagini quando, nel corso delle ispezioni fossero riferite voci di danneggiamento degli archivi[8]. La Soprintendenza toscana poi, nel 1964, istituiva un registro per l'elencazione degli scarti (che dopo poco l'Ufficio centrale rese obbligatorio per tutte le soprintendenze), con l'indicazione delle tipologie di volta in volta autorizzate. Si trattava di uno strumento utile per confronti tra le diverse situazioni e per costituire un *corpus* di tipologie che permettesse un giorno di aggiornare il massimario vigente. Rimaneva sempre però la difficoltà di ricondurre le tipologie descritte negli elenchi a un tipo di atto piuttosto che a un altro. Tale difficoltà purtroppo ha pesato sulla vigilanza fin quando la Soprintendenza, dotata di maggior personale, di un mezzo di trasporto e di maggiori mezzi finanziari, ha potuto seguire direttamente sia tutte le operazioni di riordinamento che la formazione degli elenchi di scarto e l'effettiva rispondenza del materiale agli elenchi stessi.

Che il metodo del controllo capillare fosse l'unico produttivo fu verificato a partire dagli anni '70 quando una serie di ispezioni permise di smascherare l'operato di un preteso esperto che si era presentato a svariate amministrazioni comunali ottenendo l'incarico di riordinare i loro archivi. Una volta riconosciuta la inidoneità di alcuni di tali lavori (talvolta intervenendo fortunosamente a recuperare gli scarti già avviati al macero), furono riesaminate tutte le situazioni di ordinamento a lui affidate, nella ipotesi — che risultò in alcuni

[7] *Ibid.*, Ministero dell'interno, circolare n. 294 del 26 febbraio 1957, prot. 8901.10.20/59617.

[8] *Ibid.*, Ministero dell'interno, Ufficio centrale degli archivi di Stato, circolare n. 347 del 29 dicembre 1958, prot. 8902.4/66762.

casi confermata — che non tutte le eliminazioni fossero state materialmente eseguite. Per fortuna la diminuzione del prezzo della carta da macero aveva rallentato il ritiro dei documenti e in vari archivi si poté reinserire la documentazione estratta nelle serie di appartenenza. Chi scrive ha compiuto tale lavoro in almeno due archivi comunali dirigendo le operazioni in un terzo e può testimoniare in prima persona della profondità di tali approssimative operazioni di selezione che, oltre ad intervenire sugli anni più recenti avevano minacciato di depauperare quasi completamente le serie postunitarie pertinenti alle istituende sezioni separate.

Poco dopo la creazione dell'attuale Ministero si determinò una nuova situazione presso la Soprintendenza per la Toscana, che otteneva nel 1979 una dotazione di ben cinque funzionari oltre al soprintendente. Inoltre la collaborazione con la Regione Toscana, rendeva possibile l'organizzazione di corsi di preparazione per gli archivisti dei comuni e per operatori qualificati cui avrebbero potuto essere affidati i lavori di ordinamento che si rendessero disponibili. Tutto ciò decretò la fine delle precedenti disfunzioni. I corsi per gli archivisti degli enti locali hanno certamente raggiunto almeno l'obiettivo di sensibilizzare, all'interno delle amministrazioni, alcuni dipendenti che potevano essere in grado di far presenti le necessità degli archivi, del loro ordinamento e della gestione di scarti responsabili.

Specchio di una situazione ormai indirizzata verso concrete possibilità di risolvere gli storici problemi della vigilanza è anche la pubblicazione del volume di Augusto Antoniella, destinato a divenire in primo luogo un efficace e indispensabile strumento di lavoro e di formazione per l'attività di Soprintendenza[9].

Al lavoro di Antoniella si deve una prima sistematica revisione dei criteri applicabili negli scarti dei comuni. Il massimario del 1917 — come notava anche questo studioso — non era in sé un cattivo strumento[10]. Chi lo aveva redatto aveva tenuto presente l'utilità degli atti a fini storiografici; esistevano infatti nella circolare esplicativa dei criteri di massima, nonché l'indicazione dei

---

[9] Cfr. A. ANTONIELLA, *L'archivio comunale postunitario. Contributo all'ordinamento degli archivi dei comuni*, Firenze 1979. Sono importanti anche le annotazioni di F. MORANDINI, *A proposito delle Sovrintendenze archivistiche*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV (1975), 1, 2, 3, pp. 385-396, che delineano il programma di lavoro presso la Soprintendenza toscana per il successivo decennio.

[10] Cfr. nota 1 e A. ANTONIELLA, *L'archivio comunale...* cit., pp. 69-72. Parzialmente diverso il giudizio di G. ZACCHÈ, *Le disposizioni di legge e la prassi in materia di selezione e scarto della documentazione d'archivio*, in *La gestione dell'archivio comunale. Problemi e prospettive, Atti del seminario, Suzzara novembre-dicembre 1992*, Mantova 1994, pp. 103-116.

documenti da sottrarre comunque all'eliminazione. Il problema è che questo massimario si prestava ad un uso indiscriminato a causa di talune sue formulazioni e del fatto che le limitazioni erano espresse quasi esclusivamente nella parte introduttiva mentre nel lavoro selettivo si teneva presente soprattutto l'elenco delle tipologie. Il massimario inoltre si presentava storicamente determinato da tendenze storiografiche positivistiche, dall'interesse per la storia riduttivamente intesa in termini politici e dalla preoccupazione di tutelare soprattutto gli interessi amministrativi delle amministrazioni comunali.

Già Antoniella ha presentato [11] alcune tipologie di documenti suscettibili, se scartati, di impoverire la funzione documentaria dell'archivio comunale. Vorrei qui riprendere ed allargare tali annotazioni non tanto per censurare lo strumento quanto per evidenziare l'ampiezza delle perdite di documentazione che il suo uso rese possibili.

Vari aspetti della storia locale, sociale e del costume, ma anche degli aspetti burocratici non sono più documentabili con la perdita delle *domande e proposte di denominazioni di vie e piazze non accolte*, della *corrispondenza per scambio di regolamenti tra comuni*, delle *richieste accolte per visione e rilascio di copie di atti*, dei *libretti di trasmissione di carte ai vari uffici*, delle *minute varie di antica data, non costituenti atti*, delle *domande per aumenti di salario non accolte*, delle *petizioni non accolte* (voci diverse della prima categoria del titolario, relativa ad amministrazione in generale). Va osservato anche che la *corrispondenza relativa ad abbonamenti di riviste* è in alcuni casi comprensiva di interessanti carteggi autorizzativi con la prefettura e sintomo di contrasti politici e culturali importanti; che la formulazione *le copie delle liste generali e di sezione (...) che più non servano ai bisogni correnti* è ambigua, laddove per "copie" possono intendersi (e sono state intese) non solo le copie vere e proprie ma anche gli esemplari comunque esistenti; *i carteggi per onoranze ad assessori e consiglieri defunti* potrebbero fornire notizie utili su personalità di rilievo politico o amministrativo locale (e tale rilievo è destinato a formarsi col tempo né può essere predeterminato); le *domande e la corrispondenza relativa alla concessione di sussidi ad impiegati* o le *proposte circa le liquidazioni di pensione (di antica data)*, potrebbero rivestire notevole interesse; sembra che *gli elementi preparatori ed informi delle inchieste* avrebbero conservato dati non compresi nei soli risultati definitivi.

Venendo alla seconda categoria (Assistenza e beneficenza) troviamo scartabili gli atti *relativi a miglioramenti economici del personale* degli ospizi e ricoveri; quando si scrive *il carteggio transitorio relativo (...) a rimborsi di spese* [di spedali-

[11] Cfr. A. ANTONIELLA, *L'archivio comunale...* cit., p. 71 nota 126.

tà] *rimborsate senza contrasto* non è chiaro se dovessero salvarsi almeno i documenti riassuntivi, d'altra parte non sempre prescritti o compilati. Le stesse considerazioni valgono per *la corrispondenza e le domande relative a ricoveri in istituti, concessioni di sussidio, a baliatici e allattamenti mercenari*, o per *la corrispondenza relativa agli elenchi dei soci delle società* [operaie e di mutuo soccorso]. Laddove si consigliava di eliminare la *corrispondenza, i manifesti e gli altri atti, esclusi i verbali di svincolo e ritiro dei depositi* [di lotterie, tombole e fiere di beneficenza], almeno la conservazione del manifesto avrebbe fatto permanere una minima traccia documentaria.

Per la terza categoria (Polizia urbana e rurale) avrebbero conservato un certo interesse gli atti delle contravvenzioni, almeno sin quando venivano compilati i registri riassuntivi, capaci di raccogliere in poco spazio molte notizie che potevano essere la spia di particolari disagi, del livello di conoscenza delle norme, di adesione o meno ad una ordinata vita cittadina e rurale.

Per la quarta categoria (Sanità e igiene) rimpiangiamo gli *atti relativi al personale interino (di antica data)*; i *registri dei parti*, gli *atti della vigilanza sugli esercizi delle professioni sanitarie; sul baliatico*; il *carteggio relativo alla diffusione delle malattie epidemiche*; le *carte concernenti le spese per la cura e la profilassi delle malattie*, gli atti inerenti *la vigilanza igienica sul suolo e sull'abitato (...) su fabbriche, depositi e opifici insalubri, sugli stabilimenti industriali e commerciali (...) sugli ospedali (...) sulle scuole (...) sulla potabilità delle acque*. L'impostazione soggettivistica del massimario è tradita da indicazioni come quella di eliminare i *carteggi per il trasporto salme fuori del cimitero (...) conservando, però, quelli relativi a personaggi illustri*.

Per la quinta categoria (Finanze), erano eliminabili il *libro di cassa* [giornale di cassa?], i *vecchi capitolati, i verbali delle verifiche di cassa, tutte le posizioni anteriori al* [decennio] *di accertamento delle varie tasse*; il *carteggio relativo alle notizie statistiche del dazio di consumo*.

Per la sesta categoria (Governo) la voce più problematica è quella che consentiva la eliminazione delle liste elettorali, giocata sulla ambigua formulazione di "copie", che già abbiamo visto per le elezioni amministrative. Che tale ambiguità sia stata sfruttata è dimostrato dalla mancanza, presso molti comuni, delle liste elettorali anteriori alla Repubblica; inoltre *corrispondenza, manifesti* [per feste, lutti nazionali, commemorazioni].

Per la settima categoria (Grazia giustizia e culto) potevano essere scartate le *pratiche relative alla spesa per le sedi dei tribunali, delle corti d'assise e delle preture; il carteggio e gli atti relativi alla formazione delle liste dei giurati e le copie delle liste stesse*, avrebbero potuto avere interesse per i periodi nei quali la compilazione della lista era subordinata ad una serie di pareri e di informazioni anche di carattere

socio-politico. Lo stesso si può dire per i documenti relativi agli eleggibili a giudice conciliatore; dobbiamo lamentare anche la perdita degli atti relativi al culto, ai *placet* per i parroci, alle feste religiose e laiche alle *piccole riparazioni in chiese diverse*, suscettibili di fornire informazioni su restauri e ritrovamenti.

Per l'ottava categoria (Leva e truppa), l'elencazione degli atti scartabili comprendeva praticamente tutto: *carteggio e manifesti della chiamata e dei richiami alle armi ed il carteggio relativo all'impegno per la consegna dei bovini (...) registri e gli incartamenti relativi alla requisizione dei quadrupedi (...) manifesti per la raccolta dei rottami metallici (...) note e corrispondenza relativa a società militari (...) contabilità liquidata dei risarcimenti accordati alle autorità militari per danni alla proprietà.* Va notato che per gli affari di leva esisteva anche un massimario parziale — fortunatamente poco conosciuto — approvato con r.d. 6 giugno 1940, che consentiva eliminazioni generalizzate [12].

Per la nona categoria (Istruzione pubblica) notiamo lo scarso interesse soggettivamente attribuito a certe materie: le *domande per posto di insegnante (...) di disegno, lingue straniere, lavori donneschi*, documenti che, come i successivi, sarebbero stati utili per ricerche relative alla scolarità e all'impegno in tal senso delle amministrazioni comunali. Era eliminabile praticamente tutto per le *scuole estive, scuole serali, scuole serali di commercio, scuole magistrali, scuole professionali (...) relazioni finali degli insegnanti* [anteriori al decennio], *programmi didattici* [anteriori al quinquennio] *diari di direzione (...) elenchi degli alunni provveduti (scarpe, ecc.) (...) del patronato scolastico; i sussidi agli alunni poveri (...) affari didattici e amministrativi; carteggio relativo agli inadempienti all'obbligo scolastico (...), vecchie copie del calendario scolastico (...), antichi elenchi degli obbligati all'istruzione elementare.*

Per la decima categoria (Lavori pubblici) ricorderei l'interesse delle informazioni relative agli allagamenti e ai danni per alluvioni, i cui atti erano scartabili e quello relativo ai *fascicoli della contabilità ed i carteggi relativi ad appalti liquidati e saldati*, con il solo limite del progetto originale e degli atti di collaudo, mentre anche i progetti predisposti e non eseguiti avrebbero rivestito un certo interesse; quindi le *statistiche di lavoro (di antica data), (...) i vecchi ruoli degli utenti* [dell'acqua potabile], *le contabilità liquidate* [dei consorzi stradali ed idraulici], la *corrispondenza di carattere temporaneo per la costruzione* [di ferrovie] e addirittura i *permessi di costruzione.*

Per l'undicesima categoria (Agricoltura, industria, commercio) il massimario prevedeva l'eliminazione di tutto il carteggio relativo alla lotta contro le malattie in agricoltura, i *registri e gli schedari dei quadrupedi e le statistiche agrarie, già*

[12] Cfr. *Leggi e decreti*, 1940 num. 1481, pp. 6472-6473.

spedite alle autorità governative, nonché *la corrispondenza relativa a (...) pratiche in genere esaurite né più riassumibili (...) alle associazioni contro gli incendi, (...) i giornalieri di cassa dell'azienda tranviaria* [municipale, che erano probabilmente gli unici documenti che si erano conservati per tale servizio], *la corrispondenza, ruoli, stato degli utenti* [dei pesi e misure, quindi tutto l'esistente].

Per la dodicesima categoria (Stato civile, anagrafe, statistica) si potevano eliminare molti documenti riassuntivi e anche elementi del registro della popolazione: *i certificati di povertà, (...) quelli dei medici necroscopi (...) delle levatrici (...) le carte di spoglio dei nati vivi e morti, (...) i fogli di casa per fabbricati distrutti o demoliti (...), le schede individuali (...), i prospetti statistici che non abbiano più valore.*

Se l'archiviazione degli atti nella tredicesima categoria (Esteri) non ha di regola mai compreso che lettere di trasmissione (salvo in qualche caso informazioni sulla concessione di passaporti a sospettati politici) la categoria quattordicesima (Oggetti diversi) con l'eliminazione di tutta *la corrispondenza relativa a pratiche già esaurite (...) statistiche (...) incartamenti relativi al personale* depauperava l'archivio di tutto ciò che lo individualizzava rispetto ad altri comuni.

Per l'ultima e quindicesima categoria (Pubblica sicurezza) il massimario permetteva l'eliminazione di un nucleo di fonti che sarebbero state utilissime per indagini di argomento socioculturale: *corrispondenza relativa a licenze per aperture di teatri, di cinematografi ed altri locali di pubblico spettacolo, ad eccezione dei verbali di verifica della solidità e sicurezza dell'edificio (...) manifesti a stampa di Compagnie diverse (...) carteggi e gli atti relativi a licenze (...) per spettacoli e trattenimenti pubblici (...) alla licenza di apertura di esercizi pubblici, all'orario, alla protrazione (...) i vecchi registri di denunce di esercizi pubblici e quelli relativi alla sorveglianza sugli alberghi (...) sulle agenzie pubbliche degli affari e pegno, case di prostituzione (...) la corrispondenza di carattere temporaneo* [quindi tutta] *relativa a riunioni, comizi, assembramenti, scioperi e serrate, ecc.*.

L'insufficienza di questo massimario e la possibilità che fosse utilizzato con scarsa discriminazione da parte di persone interessate o semplicemente ignoranti a danno della integrità degli archivi era comunque già divenuta chiara anche prima della pubblicazione del volume di Antoniella. Presso la Soprintendenza si erano svolte nel 1974 le tre giornate di una riunione dei direttori e funzionari degli archivi di Stato toscani sul tema degli scarti negli archivi comunali, con la partecipazione del direttore della Divisione affari archivistici non statali e di alcuni qualificati funzionari comunali. La Direzione generale, patrocinando questa riunione di struttura seminariale, intendeva raccogliere materiale e suggerimenti per arrivare alla stesura di un nuovo massimario.

Dai vari interventi emergeva la necessità di adeguare lo strumento (e con esso il titolario d'archivio — risalente, com'è noto, al 1897 — del quale rifletteva la struttura) alle competenze e alla organizzazione burocratica dei comuni che era radicalmente mutata, soprattutto in direzione di una maggiore complessità, nel corso almeno del periodo repubblicano. La discussione delle tre giornate, della quale si conserva il verbale, verté in parte su questioni generali e su singole voci del massimario vigente e in parte sull'esame di relazioni, preventivamente affidate ai partecipanti, condotte sull'esame di singole categorie o gruppi di categorie di corrispondenza presso alcuni archivi comunali e volte a proporre nuovi criteri per le eliminazioni.

Le valutazioni espresse sono in linea con quelle successivamente sostenute da Antoniella e con quelle che qui ho discusso; nel complesso però furono troppo frammentarie per poter esse sole dar vita alla realizzazione di un nuovo massimario. E di ciò si rendevano conto i partecipanti quando auspicavano una riconvocazione periodica della conferenza. Non mi risulta che ciò avvenisse né posso dire se gli atti furono portati a conoscenza delle altre sovrintendenze. In Toscana rimasero come uno strumento di lavoro cui rifarsi in caso di dubbio.

Alcuni dei risultati di quelle discussioni, quindi, mediati, elaborati e approfonditi attraverso il lavoro di Antoniella, le osservazioni e gli studi dei funzionari che si sono da allora succeduti in questa Soprintendenza, la discussione di particolari problemi con i segretari comunali, sono presenti nel nuovo massimario ora predisposto.

Passando all'esame di tale strumento, qui di séguito riprodotto, osserverei che esso è probabilmente legato alla realtà dei comuni toscani o che, almeno, non abbiamo prove che esso potrebbe adattarsi indiscriminatamente a tutti i comuni italiani: sarebbero quanto meno necessari dei controlli in tal senso. Forse, anche in presenza di una legislazione ormai comune dal 1865, si sono determinate nelle varie aree storiche delle consuetudini burocratiche che si sono riflesse in qualche modo nella tenuta degli atti. Un massimario non si applica infatti solo alla documentazione di recente formazione ma anche a quella relativamente antica nelle situazioni in cui non si sono avuti interventi di riordinamento. Per la elaborazione di un massimario generale per i comuni italiani potrebbe essere presa in esame la possibilità di una sezione comune e di sezioni particolari per le singole regioni storiche. Differenziazioni possono essere legate anche alle vicende particolari che hanno influito sulla conservazione della documentazione: eventi bellici, terremoti, alluvioni, ma anche rotazione di segretari comunali, di ordinatori, adozione di particolari titolari o di

schemi di ordinamento della documentazione. Dall'esame dei numerosi inventari di archivi comunali compiuti in Toscana risulta che il titolario modello del 1897 non fu applicato spesso per molti decenni.

Nella stesura del massimario ci siamo resi conto che uno strumento del genere riflette necessariamente una filosofia dello scarto. Presupposti ne sono alcuni principi sui quali, credo, ci sia ormai il consenso degli archivisti. In primo luogo la necessità di ridurre all'essenziale il volume di carte conservato presso gli enti in quanto la conservazione di ogni carta provocherebbe la impossibilità pratica di accesso agli archivi; la necessità di prescindere da ogni forma di soggettivismo storiografico circa il prevedibile utilizzo delle fonti; quella di tutelare anche gli interessi dei cittadini con il mantenimento di alcuni atti per un congruo periodo di tempo. Un massimario di scarto dovrebbe quindi essere uno strumento agile e utilizzabile da personale di non alta qualifica; oggettivo in quanto non dovrebbe legare la selezione a valutazioni di importanza contenutistica ma solo alla gerarchia dei documenti, al loro maggiore o minore grado di analiticità [13].

Non è sempre facile contemperare ugualmente tutte queste esigenze. Nel passaggio dal documento analitico a quello riassuntivo si perde fatalmente una certa quantità di informazione e, purtroppo, rientra dalla finestra un certo soggettivismo cacciato dalla porta. Prendiamo solo un caso: le proposte di acquisto dei prodotti d'uso (di pulizia, di cancelleria, di carpenteria, di vestiario protettivo, ecc.) e la relativa contabilizzazione. Applicando il presente massimario di queste pratiche rimarranno solo le deliberazioni, eventuali prospetti statistici, le registrazioni contabili (che non saranno mai analitiche per i singoli beni forniti), il verbale d'asta se la fornitura è stata eseguita con questa procedura. È sufficiente? Noi riteniamo che sia così, ma non possiamo negare che sia in gioco un elemento di soggettività, la nostra decisione che in un comune moderno gli elementi minuti di questo tipo non potranno mai assumere rilievo storiografico. Tuttavia, proponendoci lo scarto sulla documentazione di un piccolo comune relativa ai primi del novecento potremmo comportarci in modo diverso.

Ci è comunque parso essenziale, nella premessa, richiamare gli enti all'oculatezza e alla prudenza soprattutto in relazione ad eventuali perdite già verificate nelle serie oggetto di scarto, nonché invitarli ad interpellare, nei casi

---

[13] Si veda anche lo schema tipologico proposto nel mio breve lavoro *Una scelta difficile: la selezione dei documenti*, in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, SOVRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER LA TOSCANA, *Palazzo Neroni a Firenze. Storia, architettura, restauro*, a cura di P. BENIGNI, Firenze 1996, pp. 175-177.

dubbi, la Soprintendenza, cosa che permette di evitare che del massimario si tentino applicazioni pressappochistiche e affrettate. In passato, anzi, era stata introdotta una prassi leggermente diversa da quella dettata nell'art. 35 del d.p.r. 1409/1963, in base alla quale i comuni inviavano alla Soprintendenza prima l'elenco delle proposte di scarto sul quale ottenevano il nulla osta prendendo poi l'apposita deliberazione a scarto già approvato. Ciò evitava di dover fare una seconda deliberazione in caso di non approvazione integrale dell'elenco stesso. L'Ispettorato centrale per i servizi archivistici del Ministero degli interni ci ha richiesto successivamente la procedura letterale e questa prassi, di indubbia utilità, ha dovuto essere abbandonata.

Nel corpo del massimario sono state particolarmente curate le voci di rinvio a documentazione analoga da conservare; ciò per evitare possibili equivoci e fraintendimenti. I termini "copia" e "originale" sono stati usati nel senso proprio e non in quello generico del massimario del 1917. Esso si apre poi con l'elenco delle tipologie di documenti da sottrarre allo scarto.

Per quanto riguarda i mandati di entrata e uscita è stata risolta l'annosa questione relativa propendendo per la possibilità di eliminarli; anche se ormai essi sono compresi nella maggior parte delle sezioni separate e quindi verranno mantenuti in molti comuni.

Rispetto al progetto di massimario di Antoniella[14] sono stati accorciati i termini di conservazione soprattutto avendo riguardo alla grossa mole di documenti che si accumula degli archivi comunali e che spesso è di ostacolo ad una ordinata sedimentazione degli atti essenziali. La maggior parte delle tipologie di atti è eliminabile dopo cinque o dieci anni. Cinque anni è stato considerato un termine sufficiente perché si abbia in generale un esaurimento completo delle pratiche; normalmente anche l'autorità giudiziaria non spinge le sue inchieste su periodi precedenti. Il termine di sette anni, introdotto per alcune tipologie, ci è stato richiesto dal citato Ispettorato per i servizi archivistici (fogli firma del personale) e dalle Intendenze di finanza (copie delle dichiarazioni dei redditi). Il termine di dieci anni è stato invece raccomandato per tutti quei documenti che hanno carattere di atti fiscali assimilabili a fatture; poiché appariva antieconomico selezionare in tempi diversi le sole fatture, si sono poste sotto questo termine tutte le pratiche che presumibilmente ne possono contenere; sotto questa scadenza sono state poste anche altre voci relative a documenti per i quali cinque anni sembrava un termine troppo breve perché venisse a mancare la ragione di un riesame di carattere politico-amministrativo.

[14] Cfr. A. ANTONIELLA, *L'archivio comunale...* cit., pp. 75-81.

Il termine di quarant'anni, indicato prudenzialmente da Antoniella come termine di conservazione ordinaria, viene mantenuto per poche categorie di atti che si vogliono salvaguardare in modo speciale ma che per il loro significato sempre transitorio non si possono inserire nelle sezioni separate. Per quanto riguarda i documenti personali dati in consegna alla pubblica amministrazione, anzi, sarebbe utile che la generalità delle amministrazioni si attrezzasse a non richiederli più agli interessati, ma si limitasse a copie conformi formate al momento della presentazione degli atti. Per i citati mandati il termine di cinquant'anni è volto a facilitare il loro accesso nelle sezioni separate rimandando nel tempo il giudizio di conservazione e a permettere lo scorporo dell'eventuale carteggio talvolta in essi inserito. Anche relativamente a tali atti, infatti, occorre tenere presente che con la loro eliminazione diminuisce effettivamente l'informazione disponibile su taluni eventi, dato che nella moderna tenuta della contabilità non sempre ad ogni singolo mandato corrisponde una singola scritturazione sui registri contabili. Tuttavia la prassi ha ormai introdotto il principio della loro eliminabilità presso molti enti pubblici (uffici regionali, unità sanitarie locali, camere di commercio, ecc.)[15].

Va notato infine che, datando il massimario, si è inteso presentare un primo strumento che sarà suscettibile di future revisioni e miglioramenti per essere sempre più adeguato alla realtà degli archivi comunali.

---

[15] Sull'eliminazione di particolari categorie di documenti verte il citato contributo di G. ZACCHÈ, *Le disposizioni...* cit.; da esso rilevo a p.113 la considerazione che i bollettari delle riscossioni non andrebbero eliminati prima di ottenere «l'approvazione del conto consuntivo del relativo esercizio da parte della Corte dei conti». Allo stato attuale della normativa i consuntivi non sono soggetti all'approvazione da parte della Corte, la quale esprime delle proprie considerazioni di regolarità che però non incidono sull'autonomia e sulla completezza del documento. Di altro peso mi sembra l'affermazione di p. 111 in merito al valore delle raccolte dei cartellini delle carte d'identità come documento antropologico. Va però osservato che non basta riconoscere l'importanza di una fonte per ottenerne l'automatica conservazione come tale; ben rare sono le amministrazioni che acconsentono ad effettuare degli investimenti sulla tenuta in corrente (operazione senza la quale tali raccolte diventano prive di utilità) di tali fondi. Inoltre il massimario non è certo tassativo: ogni amministrazione può decidere la conservazione dei cartellini, purché, beninteso, si tratti di conservazione "attiva" e consapevole.

APPENDICE

SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER LA TOSCANA

ARCHIVI COMUNALI, MASSIMARIO DI SCARTO, 1994

Premessa

L'individuazione del materiale documentario da scartare è un'operazione delicata, da effettuarsi con la dovuta attenzione e con il controllo degli organi direttivi comunali, subordinata comunque, in base all'art. 35 del d.p.r. 30 settembre 1963 n. 1409, al nulla osta della Soprintendenza archivistica per la Toscana di Firenze.

In linea generale va tenuto presente che, quanto più in passato l'archivio ha subito dispersioni o scarti indiscriminati, tanto più le operazioni di selezione del materiale da eliminare andranno eseguite con prudenza e oculatezza. Per esempio, nel caso in cui non risultino più presenti in archivio i registri della contabilità, andranno necessariamente conservati i documenti analitici, quali mandati e reversali.

Gli atti compresi nella sezione separata (archivio storico) non sono di regola proponibili per lo scarto, salvo diverse specifiche indicazioni della Soprintendenza archivistica.

I comuni, qualora intendano procedere allo scarto di documenti, devono inviare alla Soprintendenza archivistica n. 2 copie della delibera esecutiva e n. 3 copie della proposta di scarto (elenco dei documenti che si intendono eliminare). Essa, firmata dal sindaco o dal segretario, recherà il bollo tondo del comune, sarà compilata sul modello di cui all'allegato n. 1, e recherà la numerazione delle pagine; la lettera di accompagnamento, debitamente protocollata, dovrà certificare il numero dei fogli di cui si compone la proposta di scarto. In caso di dubbi sul materiale da proporre si consiglia di consultare *preventivamente* la Soprintendenza archivistica.

Si ricorda che, in base al d.p.r. 854/1975, la Soprintendenza archivistica, una volta valutato l'elenco, deve trasmetterlo all'Ispettorato centrale per i servizi archivistici del Ministero degli interni per il controllo sulla eventuale presenza di atti relativi alla politica estera e/o interna dello Stato o a situazioni puramente private di persone. Una volta pervenuta la lettera di risposta dell'Ispettorato (cosa che richiede mediamente 1 mese) la Soprintendenza archivistica restituisce al comune un esemplare della proposta di scarto munito di *nulla osta.*

Nella compilazione dell'elenco si raccomanda la massima chiarezza e precisione nella descrizione di ciascuna tipologia documentaria, evitando locuzioni generiche. Si vedano anche le note all'allegato 1.

Ai sensi del r.d.l. 84/1930, convertito nella l. 578/1930 e successive proroghe, di cui l'ultima con d.m. 1 luglio 1991 e con validità fino al 30 giugno 1996, gli atti sottoposti a procedura di scarto devono essere ceduti gratuitamente ai comitati provinciali della Croce rossa italiana.

Tuttavia i suddetti comitati sempre più frequentemente dichiarano di trovarsi nella materiale impossibilità di ritirare la documentazione destinata al macero. In tal caso il comune, ricevuta nota scritta dalla CRI circa tale impossibilità di ritiro, può procedere direttamente all'eliminazione, incassandone gli eventuali proventi e trasmettendo alla Soprintendenza archivistica, quale atto conclusivo dell'intera procedura di scarto, regolare attestazione della avvenuta distruzione* delle carte. Qualora invece, per speciali motivazioni quali l'urgenza dettata da carenza di spazio materiale o la riservatezza collegabile alla particolare natura di certe tipologie documentarie, il comune ritenga, sentita la Soprintendenza archivistica, di dover provvedere direttamente all'eliminazione materiale degli atti già provvisti di nulla osta senza interpellare la Croce rossa, potrà procedere in tal senso, trasmettendo alla Soprintendenza regolare attestazione dell'avvenuta distruzione. In questo caso però gli eventuali proventi derivanti dalla eliminazione delle carte dovranno essere versati al competente comitato provinciale della Croce rossa.

Si ribadisce in ogni caso la necessità di garantire la distruzione della documentazione da eliminare, allo scopo di impedirne usi impropri.

Nel caso che gli atti da scartare siano ritirati dalla Croce rossa il comune dovrà far pervenire alla Soprintendenza archivistica la relativa ricevuta, quale atto conclusivo della pratica.

Il presente massimario si compone di due parti: la prima indica la documentazione fondamentale che deve essere conservata senza limiti di tempo; la seconda, invece, la documentazione che può essere proposta per lo scarto dopo il periodo minimo di conservazione espressamente indicato per le varie tipologie. Si noti però che anche in tale seconda parte viene prevista la conservazione illimitata per atti o

---

* Per *distruzione* si intende la eliminazione a mezzo di: incenerimento negli appositi impianti, triturazione meccanica, immissione, sotto controllo visivo degli addetti, nelle vasche di macerazione delle cartiere. Del sistema adottato dovrà di norma essere data notizia nel testo della deliberazione relativa alla proposta di scarto nonché nella comunicazione conclusiva da farsi alla Soprintendenza archivistica.

documenti che rappresentano la riepilogazione e la sintesi delle notizie contenute nel materiale proponibile per lo scarto, assicurando così la conservazione delle informazioni essenziali.

Si rileva che il massimario, per la grande varietà di tipologie documentarie presenti nell'archivio comunale, accentuatasi specialmente negli ultimi decenni, non ha la pretesa di essere completamente esaustivo, di comprendere cioè ogni sorta di atto o documento che possa essere prodotto nel corso della quotidiana attività amministrativa.

Per ogni tipologia documentaria non compresa nei sottoindicati elenchi, si rimanda pertanto alla consulenza diretta della Soprintendenza archivistica per la Toscana.

Parte prima

Documentazione da conservare senza limiti di tempo

(1) Deliberazioni destinate a formare la raccolta ufficiale del consiglio e della giunta;
(2) Protocolli della corrispondenza;
(3) Inventari, schedari, rubriche e repertori dell'archivio, libretti o schede di trasmissione di carte tra i vari uffici, anche non più in uso;
(4) Inventari dei beni mobili e immobili del comune;
(5) Regolamenti e capitolati d'oneri;
(6) Fascicoli del personale in servizio e in quiescenza, di ruolo e non di ruolo;
(7) Ruoli riassuntivi del personale e libri matricola;
(8) Libri infortuni o documentazione equivalente;
(9) Posizioni previdenziali, stipendiali, tributarie dei dipendenti quando non integralmente conservate nei fascicoli personali;
(10) Fascicoli degli amministratori e dei membri delle commissioni;
(11) Ordinanze e circolari del comune;
(12) Registri dei verbali e protocolli delle commissioni comunali;
(13) Bilanci e consuntivi originali (o nell'unica copia esistente);
(14) Libri mastri, libri giornale, verbali di chiusura dell'esercizio finanziario;
(15) Libri contabili obbligatori in base alle leggi fiscali;
(16) Documentazione generale per la richiesta di mutui, anche estinti;
(17) Contratti;
(18) Rilevazioni di carattere statistico non pubblicate;
(19) Corrispondenza, salvo quanto indicato nella seconda parte;
(20) Originali dei verbali delle commissioni di concorso;

(21) Atti relativi ai lavori pubblici, eseguiti e non eseguiti, limitatamente a: originali dei progetti e dei loro allegati, perizie di spesa, libri delle misure;

(22) Verbali delle aste;

(23) Atti e documenti del contenzioso legale;

(24) Elenchi dei poveri;

(25) Ruoli delle imposte comunali;

(26) Corrispondenza generale del servizio esattoria e tesoreria;

(27) Tariffe delle imposte di consumo e delle altre tasse riscosse a tariffa;

(28) Verbali delle commissioni elettorali;

(29) Liste di leva e dei renitenti;

(30) Ruoli matricolari;

(31) Piani regolatori generali e particolareggiati; piani delle lottizzazioni; regolamenti edilizi; licenze, concessioni e autorizzazioni edilizie;

(32) Piani commerciali; licenze e autorizzazioni amministrative all'esercizio del commercio fisso;

(33) Piani economici dei beni silvo-pastorali;

(34) Programmi pluriennali di attuazione e piani di suddivisione in lotti delle aree suscettibili di attività estrattiva;

(35) Relazioni annuali dell'ufficiale sanitario;

(36) Registro della popolazione comprensivo dei fogli di famiglia eliminati, registri e specchi riassuntivi del movimento della popolazione;

(37) Verbali di sezione per l'elezione dei consigli comunali e dei consigli circoscrizionali;

(38) Atti delle commissioni elettorali mandamentali concernenti la presentazione delle candidature (eventualmente salvo la parte più analitica);

(39) Schede personali delle vaccinazioni;

(40) Schedario dell'ONMI;

(41) Qualunque atto o documento per il quale una legge speciale imponga la conservazione illimitata.

Parte seconda
Documentazione per la quale può essere proposto lo scarto

A) Documentazione eliminabile dopo cinque anni

Categoria I: amministrazione

(1) Rubriche interne per il calcolo dei congedi e delle aspettative;

(2) Atti rimessi da altri enti per l'affissione all'albo;

(3) Atti rimessi da altri enti per notifiche;

(4) Copie di atti notori;

(5) Carteggi per la richiesta di atti notori e di certificati diversi con eventuale copia degli stessi;

(6) Bollettari di prelevamento oggetti dall'economato;
(7) Conto dell'economato (conservando eventuali prospetti generali);
(8) Registro di carico e scarico dei bollettari;
(9) Registri e bollettari di spese postali;
(10) Prospetti dei lavori eseguiti dai cantonieri;
(11) Brogliacci di viaggio degli automezzi comunali;
(12) Circolari per l'orario degli uffici e per il funzionamento degli uffici;
(13) Prospetti di carattere pubblicitario, richiesti e non richiesti, preventivi di massima non utilizzati;
(14) Lettere di rifiuto di partecipazione alle aste, offerte di ditte non prescelte;

CATEGORIA II: OPERE PIE E BENEFICENZA

(1) Copie di deliberazioni per contributi assistenziali diversi (conservando le richieste o le proposte);
(2) Copie di deliberazioni per contributi ad enti e associazioni diverse (conservando le richieste);
(3) Domande di partecipazione alla Befana e ad altre elargizioni;

CATEGORIA III: POLIZIA URBANA E RURALE

(1) Domande per pubbliche affissioni (conservando le pratiche che hanno dato luogo a contenzioso);
(2) Domande di occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche per fiere, mostre, comizi, feste (conservando quelle relative a concessioni permanenti <p. es. passi carrabili> per quarant'anni ed eventuali registri indefinitamente);
(3) Copie di attestati di servizio;
(4) Elenchi dei turni di servizio delle guardie municipali (conservando i regolamenti);
(5) Informazioni varie per buona condotta, stato professionale, ecc.;

CATEGORIA IV: SANITÀ E IGIENE

(1) Atti relativi all'orario degli ambulatori;
(2) Tessere sanitarie restituite al comune;
(3) Stampati e circolari per campagne nazionali di lotta contro le malattie;
(4) Copia delle delibere della farmacia comunale inviate per notizia (conservando quelle inviate per l'approvazione e la raccolta ufficiale);
(5) Copia di lettere di trasmissione di denunce di malattie infettive;

CATEGORIA V: FINANZE

(1) Bollettari di ricevute dell'esattoria;
(2) Carteggio interlocutorio per la concessione in uso di locali e oggetti di proprietà comunale;
(3) Solleciti di pagamento fatture pervenuti al comune;
(4) Documenti di carico e scarico dei bollettari delle imposte;
(5) Copia di delibere di approvazione del ruolo per l'acquedotto comunale;
(6) Copia di delibere per pagamento di gettoni di presenza ai partecipanti alle commissioni;

CATEGORIA VI: GOVERNO

(1) Corrispondenza interlocutoria per commemorazioni e solennità civili (conservando i carteggi generali per l'organizzazione delle manifestazioni, una copia degli inviti, degli stampati e dei manifesti, gli atti dei comitati, eventuali rendiconti particolari ed eventuali fatture per dieci anni);
(2) Telegrammi della prefettura per l'esposizione della bandiera nazionale conservando le ordinanze e gli avvisi del sindaco;
(3) Copia di deliberazioni per liquidazione indennità alla commissione elettorale mandamentale e ad altre commissioni non comunali;
(4) Fascicoli non rilegati del bollettino della prefettura;

Materiale elettorale: atti generali

(5) Atti relativi alla costituzione e all'arredamento dei seggi (conservando il prospetto delle sezioni e della loro ubicazione);
(6) Matrici dei certificati elettorali in bianco e non consegnati;
(7) Scadenzari dell'ufficio elettorale per la compilazione delle liste;
(8) Liste sezionali se esistono le liste generali;
(9) Fascicoli e schede personali di cittadini cancellati dalle liste per morte o emigrazione;
(10) Atti relativi alla regolamentazione della propaganda (conservando la documentazione riassuntiva;
(11) Copie di istruzioni a stampa (conservandone una per ciascuna elezione);
(12) Tabelle provvisorie delle preferenze non costituenti verbale;
(13) Verbali di consegna di materiale elettorale; verbali di controllo dei verbali sezionali per l'accertamento che non vi siano fogli in bianco;
(14) Copie delle comunicazioni delle sezioni relative ai dati parziali sul numero dei votanti (conservando eventualmente la copia dei fonogrammi trasmessi per l'insieme delle sezioni);

Materiale elettorale: atti per singoli tipi di elezioni

Referendum istituzionale

(15) Verbali sezionali con allegati;

(16) Verbali degli uffici centrali circoscrizionali concernenti il completamento delle operazioni.

Elezioni dei deputati alla costituente

(17) Verbali sezionali con allegati;

(18) Verbali degli uffici centrali di circoscrizione concernenti il completamento delle operazioni;

Elezioni della Camera e del Senato

(19) Verbali sezionali, privi di allegati;

(20) Verbali degli uffici centrali di circoscrizione per il completamento delle operazioni;

(21) Carteggio relativo alla designazione dei rappresentanti di lista presso gli uffici di sezione, dal 1976;

Referendum abrogativi

(22) Carteggio relativo alla designazione dei rappresentanti dei partiti e dei gruppi politici e dei comitati promotori presso le sezioni (conservando eventualmente la documentazione contenente dati generali);

(23) Verbali sezionali privi di allegati;

(24) Verbali di completamento dello spoglio delle schede eseguito da parte dell'Ufficio provinciale per il referendum;

(25) Estratti del verbale dell'ufficio provinciale per il referendum relativo al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, per ogni sezione;

Parlamento europeo

(26) Verbali sezionali privi di allegati (non prima della decisione di eventuali ricorsi previsti dagli artt. 42 e 43 della L. 24 gennaio 1979, n. 18);

(27) Estratti del verbale dell'ufficio elettorale provinciale per il riesame delle schede di voti contestati (non prima della decisione c.s.);

(28) Verbali dell'ufficio elettorale provinciale per il riesame delle schede di voti contestati (non prima della decisione c.s.);

(29) Verbali dell'ufficio provinciale relativi al completamento di operazioni;

(30) Carteggi relativi alle designazioni dei rappresentanti di lista presso gli uffici di sezione (conservando eventualmente la documentazione contenente dati più generali);

Consiglio regionale e provinciale

(31) Verbali sezionali privi di allegati (comunque non prima della decisione di eventuali ricorsi);

(32) Verbali dell'ufficio centrale circoscrizionale relativi al completamento delle operazioni elettorali;

(33) Estratti dei verbali dell'ufficio centrale circoscrizionale relativi al riesame di voti contestati;

CATEGORIA VII: GRAZIA GIUSTIZIA E CULTO

(1) Liste dei giudici popolari;
(2) Fascicoli e schede personali dei giudici popolari;
(3) Copie di atti giudiziari notificati dal comune;
(4) Elenchi dei notai;
(5) Fascicoli non rilegati del Bollettino dei protesti e del Foglio annunzi legali;

CATEGORIA VIII : LEVA E TRUPPA E SERVIZI MILITARI

(1) Schede personali dei militari da includere nella lista di leva;

(2) Schede personali dei giovani compresi nella leva di altri comuni o deceduti prima della stessa;

(3) Corrispondenza relativa alla formazione delle schede personali, alle aggiunte o alle cancellazioni dalle liste;

(4) Carteggio tra comuni per l'aggiornamento dei ruoli matricolari;

(5) Carteggio con gli uffici militari per aggiornamento di ruoli matricolari;

(6) Matrici di richieste di congedi anticipati;

(7) Certificati degli esami sierologici;

(8) Corrispondenza per la richiesta e la trasmissione di certificati di esito di leva;

(9) Richiesta di invio di notizie varie relative ai militari (esclusi i periodi bellici);

CATEGORIA IX: ISTRUZIONE PUBBLICA

(1) Matrici di buoni di acquisto generi di refezione e comunque di consumo;

(2) Copie degli elenchi dei buoni libro concessi e documentazione di supporto (conservando l'elenco dei percipienti ed eventuali relazioni o rendiconti speciali; eventuali fatture dovranno essere conservate per dieci anni);

(3) Autorizzazioni all'uso di impianti culturali e sportivi (conservando eventuali atti riassuntivi);

(4) Note di frequenza, ricevute di pagamento di rette e domande di esonero per scuole materne (conservando gli elenchi dei beneficiati; eventuali fatture dovranno essere conservate per dieci anni);

(5) Moduli per l'accertamento al diritto del trasporto gratuito degli alunni (conservando eventuali relazioni riassuntive);

(6) Copie di delibere di liquidazione di contributi per concerti, attività culturali, biblioteca comunale, biblioteche scolastiche (conservando la corrispondenza o la richiesta, una copia dei programmi e dei manifesti e gli elenchi dei libri forniti);

(7) Atti relativi a concorsi a borse di studio e premi (conservando la seguente documentazione: originale degli atti della commissione o dei comitati, gli eventuali rendiconti speciali; una copia degli stampati e dei manifesti, il registro delle opere esposte in occasione di mostre artistiche e simili);

(8) Copie di delibere di liquidazioni dei compensi al personale straordinario per corsi serali e carteggio transitorio sui corsi (conservando gli atti di interesse per il personale che ha prestato servizio e relazioni finali, programmi di spesa, altri documenti riassuntivi);

CATEGORIA X: LAVORI PUBBLICI, POSTE E TELEGRAFI, TELEFONI, RADIO, TELEVISIONE

(1) Matrici di bollettari per acquisto materiali di consumo per l'ufficio tecnico;

(2) Domande di allacciamento all'acquedotto e richieste di concessione di illuminazione, ove le stesse non facciano fede di contratto (in tal caso saranno eliminabili cinque anni dopo l'esaurimento del contratto);

(3) Note di lavori da eseguirsi dall'officina comunale;

(4) Libretti dei veicoli;

(5) Atti di assegnazione di vestiario protettivo ai cantonieri;

(6) Rapporti delle guardie e dei cantonieri;

(7) Avvisi di convocazione delle commissioni;

(8) Copie e minute dei progetti, sia realizzati che non realizzati;

CATEGORIA XI: AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO;

(1) Corrispondenza per la richiesta e la concessione di licenze non di pertinenza comunale;

(2) Domande di commercianti per deroghe all'orario dei negozi;

(3) Copie degli inviti agli utenti convocati per la verifica biennale dei pesi e delle misure o per altri adempimenti;

(4) Domande per la concessione dei libretti di lavoro e libretti restituiti al comune;

CATEGORIA XII: ANAGRAFE, STATO CIVILE, CENSIMENTO, STATISTICA

(1) Domande per la richiesta di certificati, carteggi per la loro trasmissione e bollettari di pagamento;

(2) Annotazioni marginali eseguite agli atti di stato civile provenienti da altri comuni e altre assicurazioni di trascrizione relative agli stessi;
(3) Matrici delle proposte di annotazioni marginali inviate alle procure;
(4) Comunicazioni relative a variazioni anagrafiche;
(5) Matrici o copie di comunicazioni anagrafiche ad altri uffici comunali;
(6) Delegazioni alla celebrazione di matrimonio in altri comuni;
(7) Atti relativi all'organizzazione di censimenti;
(8) Carteggio relativo alla contabilità per registri di stato civile (conservando le fatture per dieci anni);

CATEGORIA XIII: ESTERI

(1) Lettere di trasmissione di passaporti; autorizzazioni alla richiesta degli stessi;
(2) Lettere di trasmissione di carte d'identità;

CATEGORIA XIV: OGGETTI DIVERSI

(1) Certificazioni per richieste di abbonamenti ferroviari e diversi, rilasciate o meno dal comune;
(2) Certificazioni per richieste ai fini della fruizione di assegni di studio;
(3) Visite fiscali dei dipendenti comunali e diverse;

CATEGORIA XV: PUBBLICA SICUREZZA

(1) Corrispondenza per la richiesta di licenze di pubblica sicurezza o rilasciate da altri uffici;

B) DOCUMENTAZIONE ELIMINABILE DOPO SETTE ANNI

(1) Fogli di presenza dei dipendenti;
(2) Fogli di lavoro straordinario (conservando eventuali prospetti riassuntivi);
(3) Modelli 740 (copia per il comune); i sette anni decorrono dall'anno cui si applica la dichiarazione.

C) DOCUMENTAZIONE ELIMINABILE DOPO DIECI ANNI

CATEGORIA I: AMMINISTRAZIONE

(1) Carteggi relativi a sottoscrizione di abbonamenti a giornali e riviste e ad acquisto di pubblicazioni amministrative (conservando eventuali carteggi autorizzativi con l'organo di tutela);
(2) Carteggi per acquisto di macchine d'ufficio e di materiale per la loro manutenzione e per la cancelleria (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(3) Carteggi per la fornitura di combustibile per riscaldamento (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(4) Inviti alle sedute del consiglio e della giunta (conservando gli ordini del giorno con elenco dei destinatari, i fascicoli delle interpellanze ed eventuali progetti e relazioni);

(5) Atti dei concorsi: copie dei verbali della commissione giudicatrice; domande di partecipazione (conservando per 40 anni i diplomi originali di studio e/o i documenti militari); copie di manifesti inviate ad altri enti e restituite; elaborati scritti e pratici; copie di avvisi diversi; copie di delibere;

(6) Carteggi di liquidazione delle missioni ai dipendenti e agli amministratori, con relative tabelle di missione e documentazione allegata, salvo, se esistenti, prospetti generali;

(7) Carteggi per acquisto di vestiario per specifiche categorie di dipendenti (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(8) Carteggi per acquisto di attrezzature varie, di mobili e di materiale di cancelleria e pulizia per uffici, ambulatori, scuole (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(9) Carteggi per l'acquisto di carburante per gli automezzi (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(10) Carteggi per pulizia di locali (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

Categoria II: opere pie e beneficenza

(1) Libretti di povertà restituiti al comune;
(2) Domande di concessione di sussidi straordinari;
(3) Ricette di medicinali distribuiti ai poveri;
(4) Certificazioni di prestazioni mediche fornite ai poveri;
(5) Richieste di informazioni da parte di ospedali ed enti assistenziali;
(6) Fascicoli delle spedalità (assunte dal comune o da altri enti);
(7) Domande di ammissione a colonie;
(8) Domande di iscrizione all'elenco dei poveri (conservando l'elenco);

Categoria III: polizia urbana e rurale

(1) Verbali delle contravvenzioni di polizia (conservando i registri);
(2) Bollettari per la riscossione delle contravvenzioni;
(3) Bollettari per la riscossione dell'imposta sulla pubblicità, pubbliche affissioni e occupazione di suolo pubblico;

(4) Carteggi relativi all'acquisto di materiali di consumo (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

CATEGORIA IV: SANITÀ E IGIENE

(1) Carteggi relativi alla manutenzione ordinaria degli ambulatori (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(2) Denunce mediche di malattie contagiose a carattere non epidemico se trasmesse ad altri uffici;

(3) Atti relativi alle vaccinazioni e matrici dei certificati relativi, attestati di eseguita vaccinazione (conservando indefinitamente le schede personali, le statistiche e i registri);

(4) Atti relativi alle contravvenzioni sanitarie (conservando i registri, se esistenti);

(5) Matrici dei permessi di seppellimento;

(6) Autorizzazioni al trasporto di salme fuori del comune;

(7) Certificati delle levatrici (conservando eventuali registri);

(8) Modelli statistici relativi al bestiame macellato (se esistono registri riassuntivi);

(9) Carteggi relativo all'acquisto di beni mobili per gli ambulatori (conservando proposte di spesa, contratti e verbali d'asta);

(10) Carteggio vario transitorio con le farmacie comunali;

(11) Ordini di sequestro di medicinali in commercio eseguiti su direttive superiori;

(12) Atti per l'acquisto di disinfettanti (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(13) Referti di esami di laboratorio per l'acqua potabile (conservandone campioni a scadenza regolare);

(14) Copie di atti per lavori ai cimiteri (conservando l'originale del progetto, i verbali d'asta, i contratti, il conto finale dei lavori e tutti i documenti originali);

(15) Copie di avvisi per esumazione di salme nei cimiteri (conservando per almeno 40 anni il registro delle lettere spedite e degli avvisi consegnati);

(16) Verbali di interramento di animali inadatti all'alimentazione;

CATEGORIA V: FINANZE

(1) Atti relativi all'alienazione di mobili fuori uso e di oggetti vari;

(2) Carteggio interlocutorio e copia di atti per mutui estinti ed accettazioni di eredità;

(3) Copie dei mandati e delle reversali e dei loro allegati;

(4) Copie dei preventivi e dei consuntivi (conservando il progetto del bilancio e, caso per caso, i carteggi ad esso relativi);

(5) Matricole delle imposte (conservando i ruoli restituiti dall'esattoria e, in mancanza di questi, le loro copie);

(6) Schedari delle imposte;

(7) Cartelle personali dei contribuenti cessati (conservando i ruoli);

(8) Bollettari di riscossione delle imposte di consumo e delle sue contravvenzioni (conservando i registri e i prospetti delle contravvenzioni);

(9) Registri delle riscossioni dei diritti di segreteria e stato civile (conservando eventuali prospetti riassuntivi annuali);

(10) Atti relativi al riparto dei diritti di segreteria e stato civile, sanitari e tecnici;

(11) Atti relativi a liquidazione di spese "a calcolo";

(12) Atti relativi a liquidazione di spese di rappresentanza;

(13) Avvisi di pagamento per compartecipazione di imposte erariali a favore del comune;

(14) Fatture liquidate;

(15) Verifiche di cassa dell'imposta di consumo e registro di carico e scarico dei suoi bollettari;

CATEGORIA VI: GOVERNO

(1) Carteggio interlocutorio relativo alle associazioni di comuni;

(2) Atti di liquidazioni di lavoro straordinario per elezioni;

(3) Verbali sezionali dei referendum abrogativi;

CATEGORIA VII: GRAZIA, GIUSTIZIA E CULTO

(1) Carteggi relativi a ordinaria e straordinaria manutenzione di sedi di uffici giudiziari o carceri, (conservando proposte di spesa, progetti originali, verbali d'asta e contratti);

CATEGORIA VIII: LEVA E TRUPPA

(1) Carteggi per l'organizzazione della leva, locali e arredamento, materiali, cancelleria (conservando i contratti relativi a forniture);

(2) Corrispondenza relativa al personale del consiglio e delle commissioni e alla liquidazione dei loro compensi;

CATEGORIA IX: ISTRUZIONE PUBBLICA

(1) Carteggi di ordinaria e straordinaria manutenzione delle scuole (conservando proposte di spesa, contratti, verbali d'asta e progetti originali);

CATEGORIA X: LAVORI PUBBLICI

(1) Carteggi per l'acquisto di materiali per l'ufficio tecnico e il magazzino comunale (conservando proposte di spesa, verbali d'asta, contratti);

(2) Atti relativi all'acquisto di autoveicoli e alla loro manutenzione, con dépliant pubblicitari (conservando proposte di spesa, verbali d'asta, contratti);

(3) Carteggi relativi all'acquisto di materiali per illuminazione pubblica, segnaletica stradale, manutenzione di giardini, piazze, vie, argini dei fiumi, fognature (conservando proposte di spesa, verbali d'asta e contratti);

(4) Matrici di bollettari di riscossione tasse acqua potabile (conservando il registro o ruolo);

(5) Domande e certificazioni di ditte per essere incluse nell'albo degli appaltatori comunali;

(6) Stati di avanzamento di lavori pubblici;

CATEGORIA XV: PUBBLICA SICUREZZA

(1) Cartellini delle carte d'identità scadute e carte scadute e restituite al comune.

D) DOCUMENTAZIONE ELIMINABILE DOPO QUARANT'ANNI

(1) Diplomi originali di studio o militari conservati nella documentazione relativa ai concorsi, eventualmente eliminabili prima dei quarant'anni previa emanazione di un'ordinanza con intimazione al ritiro;

(2) Registri degli atti notificati per altri uffici;

(3) Domande relative a concessioni permanenti;

(4) Registro delle lettere spedite agli eredi per esumazione di salme nei cimiteri.

E) DOCUMENTAZIONE ELIMINABILE DOPO CINQUANT'ANNI

(1) Mandati di pagamento e riscossione (comprese le eventuali fatture e le cosiddette "pezze d'appoggio", ma conservando l'eventuale carteggio originale come relazioni, perizie, ecc. che talvolta è rimasto allegato al mandato).

GLI ARCHIVI COMUNALI OGGI

LAURA FRANCESCANGELI

Dagli archivi degli uffici all'archivio storico. Il quadro normativo e la prassi nel Comune di Roma

L'organizzazione del "sistema archivistico" del Comune di Roma, a partire dall'unione della città nel 1870 allo Stato italiano, seguì percorsi propri. L'archivio comunale insieme alla divisione degli uffici municipali, seguitarono ad essere modellati sull'impianto assunto già da circa un ventennio a seguito della riforma amministrativa di Pio IX che con *motu proprio* 2 ottobre 1847 "Sulla organizzazione del consiglio e senato di Roma e sue attribuzioni" rinnovava le forme di rappresentanza e trasferiva finalmente alla struttura di governo locale molte competenze proprie del comune moderno, nella Dominante fino ad allora esercitate da organi governativi[1]. Le procedure relative alla registrazione e

[1] In esecuzione del *motu proprio* di Pio IX, il regolamento approvato dal consiglio comunale il 20 dicembre 1847 dava struttura ad un'organizzazione amministrativa articolata in otto sezioni, aggregate in quattro divisioni. L'organizzazione degli uffici fu — dopo gli eventi rivoluzionari del 1849 e la successiva restaurazione pontificia — riprogettata più volte a partire dal "Regolamento interno del comune di Roma e pianta stabile degli impiegati" discussi ed approvati dalla "Commissione provvisoria municipale" in una serie di sedute fra il 13 luglio e l'8 ottobre 1850. Il regolamento, ridefinendo le competenze delle quattro divisioni amministrative sottoposte alla "Segreteria centrale", stabiliva con precisione struttura e funzionamento del "Protocollo generale" e dell'"Archivio particolare dell'amministrazione comunale" che dovevano far capo al segretario generale. Presso il primo dovevano essere registrate «tutte le carte che riguardano affari da trattarsi dall'amministrazione comunale e che gli vengono rimesse o dalla magistratura, o dal segretario o dal pubblico» (art. 35). Il protocollista dunque «prende nota di tutte le carte che riguardano affari interessanti, a qualunque divisione appartengano, scrivendone il rescritto nel giorno stesso che le riceve sopra i fogli stampati a forma della modula, ed è obbligato a rilasciare a chi lo richiede un rincontro che indichi la data della esibizione, e il numero d'ordine del protocollo» (art. 36); «Dopo aver scritto il rescritto manda subito le carte al Protocollo della Divisione cui appartengono, dandogli copia del ristretto medesi-

tenuta degli atti non furono modificate anche dopo il 1897, quando la circolare contenente "Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio per gli uffici comunali" del Ministero dell'interno volle applicare il principio dell'"uniformazione amministrativa" anche in questo campo. La direttiva dell'autorità statale definiva infatti un modello unitario di organizzazione del "protocollo-archivio" delle istituzioni che nelle diverse periferie regionali del Regno rappresentavano la forma di organizzazione civile di più antica tradizione storica — ed ove perciò maggiormente la gestione delle carte si articolava in differenti prassi locali — cui il comune romano non si adeguò mai. L'organizzazione degli uffici municipali approntata nel 1871 riprodusse infatti — mutata la ripartizione delle competenze — la divisione in otto comparti che era stata propria della struttura preunitaria; e ciò nonostante la commissione incaricata di studiare sul modello organizzativo del comune di Torino l'ordinamento degli uffici avesse presentato un progetto che prevedeva un'articolazione in dodici uffici[2]. Del "Regolamento organico" allegato alla relazione della commissione non fu rece-

---

mo» (art. 37); «Riceve dai protocollisti delle singole Divisioni le notizie delle risoluzioni definitive prese sopra ciascun affare, ne prende nota nel Protocollo generale» (art. 38); «Tanto il protocollo che l'indice del medesimo devono tenersi in giornata» (art. 39); «Il protocollista dovrà prestarsi alle richieste del pubblico, dando conoscenza a ciascuno degli affari che lo riguardano» (art. 40). All'Archivio «verranno mandate tutte le carte appartenenti tanto alla Segreteria centrale che alle singole divisioni dopo compita la trattazione degli affari, e così i libri e i protocolli divenuti antichi. Nel mese di dicembre di ogni anno si farà la verifica dell'adempimento della presente disposizione» (art. 63); l'archivista perciò «dovrà fare la classificazione delle carte che gli verranno rimesse sia dalla Segreteria centrale, sia dalle singole divisioni, concertandosi coi magistrati che presiederanno ai rispettivi offici per lo scarto delle inutili» (art. 64): (ARCHIVIO STORICO CAPITOLINO (d'ora in poi ASC), *Archivio del Comune Pontificio (1847-1870) - Consigli generali, congressi di Magistratura e di Sezione*, vol. 3, verbali delle sedute della Commissione provvisoria municipale 18 e 24 luglio 1850). Dopo il ridimensionamento delle competenze attribuite al comune romano sancito dai successivi editti del 24 novembre 1850 e 25 gennaio 1851 — contenenti il primo la nuova "legge organica dei comuni", il secondo "Disposizioni speciali sulla rappresentanza e sull'amministrazione del comune di Roma" — dall'agosto 1852 sarebbe stato applicato un nuovo "regolamento interno", in vigore fino al 1870, che rafforzando il centralismo direzionale della Segreteria, ratificava la centralizzazione della funzione di registratura nel solo "protocollo generale", secondo la procedura già in essere fin dal marzo 1851. Per il funzionamento dei due uffici — entrambi facenti capo alla Segreteria — del "Protocollo e suo archivio" e della "Camera degli amanuensi" (il collegato ufficio copia e spedizione degli atti) previsto nel "Progetto di regolamento interno per l'amministrazione e per gli uffici comunali di Roma" approvato dalla Presidenza di Roma e Comarca con dispaccio 10 agosto 1852 n. 124, v. gli artt. 84-114 del testo a stampa in ASC, *Archivio del Comune Pontificio, Amministrazione - Titolo 8 "Personale"*, b. 5, fasc. 1.

[2] Cfr. la "Relazione della commissione formata dai consiglieri Bompiani, Manassei, Pianciani, Piperno e Ruspoli sull'ordinamento degli uffici municipali" presentata nella seduta consi-

pito neppure il proposto inquadramento della struttura di protocollo-archivio generale nell'ufficio del Gabinetto del sindaco ed il sistema di classificazione archivistica delle carte prevedente tredici 'titoli' o 'classi' (uno per ogni ufficio, più una miscellanea) ciascuno dei quali avrebbe dovuto articolarsi in più 'materie' (o sottoclassi) a loro volta divise in fascicoli. Il protocollo-archivio generale del Comune con le relative mansioni di copia e spedizione degli atti dipesero, come nell'ordinamento precedente, dal Segretariato (inquadrato insieme al Gabinetto del sindaco nell'Ufficio I). Così la classificazione continuò ad utilizzare il titolario a "struttura piatta" già adottato, a partire dal 1848, per l'archiviazione delle carte dell'amministrazione preunitaria, originariamente composto di 63 titoli oltre ad una miscellanea[3] ed incrementato nel corso del tempo (in rapporto alle nuove competenze assunte dal comune postunitario) fino a com-

liare del 28 luglio 1871, in *Atti del consiglio comunale di Roma degli anni 1870-71*, Roma, Tip. Salviucci, 1871, pp. 714 sgg.; *ibid.*, pp. 1070 sgg. v. pure la prima "Pianta stabile degli uffici comunali" approvata dal consiglio comunale il 21 ottobre 1871 (proposta n. 4). L'impianto dell'azienda municipale in otto uffici — più volte ridefinita la distribuzione delle competenze, trasferite da uno ad altro comparto, e riformata la "pianta organica" dei dipendenti — non subì veri mutamenti strutturali fino all'epoca giolittiana, quando le nuove "politiche sociali" perseguite dalle istituzioni dello Stato liberale avrebbero comportato riforme funzionali (come la riorganizzazione della ragioneria generale e l'istituzione delle aziende municipalizzate dei trasporti e dell'elettricità) che avrebbero definito una più complessa articolazione delle strutture (all'incremento dei servizi municipali puntò in particolare il programma della progressista giunta Nathan fra il 1907 e il 1913). Sulla prima organizzazione del comune postunitario e per una sintesi storica della vicenda degli uffici, in rapporto alla descrizione dei complessi documentari da essi prodotti, v. L. GALLO, *L'Archivio generale del comune di Roma e i suoi fondi documentari*, in «Storia Urbana», II (1988), 42, pp. 197-213, e L. FRANCESCANGELI, *Fonti archivistiche per la storia dell'amministrazione comunale dopo il 1870 nell'Archivio storico capitolino*, in *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, a cura di M. DE NICOLÒ, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 259-323. Per un'analisi dell'organizzazione della burocrazia capitolina in età giolittiana v. inoltre il documentato studio di A. ATTANASIO, *Burocrazia e strutture amministrative del comune di Roma (1900-1915)*, in *Il governo della città nell'Italia giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, a cura di C. MOZZARELLI e E. FERRARI, Trento, Reverdito, 1992, pp. 353-434.

[3] Rimasto vacante il posto di archivista, dal gennaio 1848 al marzo 1851 l'archivio comunale non fu mai impiantato: «tutte le carte riguardanti la vasta amministrazione comunale erano sparse parte per le diverse sezioni e parte presso i signori conservatori e consiglieri» si legge in una nota del 3 settembre 1864 del "protocollista" Filippo Spanelli e dell'"aggiunto" Giuseppe Franchi (ASC, *Archivio del Comune Pontificio, Amministrazione – Titolo 8 "Personale"*, b. 12, fasc. 4). Constatato come fossero «giornalmente sopraffatti da un'infinità di carte che le diverse sezioni rimettevano al protocollo cui, fin d'allora fu fatto centro, e che per il meglio loro incombeva situarle come fosse potuto», furono infine i due impiegati del protocollo a organizzare l'"archivio generale" del comune riformato da Pio IX, elaborando lo schema di titolario con cui fra il settembre 1852 e l'aprile 1853 riordinarono le carte prodotte fino al febbraio 1851, provveden-

prendere 87 titoli. Con l'applicazione di questo quadro di classificazione le "posizioni" erano ordinate nell'archivio generale in fascicoli annuali per materia, secondo la progressione del numero del protocollo, senza diretto riferimento alle divisioni amministrative di pertinenza.

Seguendosi infine, fino alla soppressione del protocollo generale nel 1922, il criterio della doppia registrazione delle carte: presso il protocollo generale[4] — che curava la spedizione e lo smistamento della corrispondenza

---

do poi a mettere *in corrente* l'archivio con i criteri così espressi nella relazione programmatica del 12 agosto 1852: «Le carte adunque (...) dovrebbero separarsi e classificarsi a tenore delle rispettive materie, e conservarle entro apposite buste, rilevandosene a colpo d'occhio nel protocollo il loro collocamento. È perciò che nel protocollo stesso nella guisa medesima che accennansi le risoluzioni deve indicarsi dove nell'Archivio esistano le posizioni riempiendo la corrispondente ultima finca col numero riferibile al titolo, e seguendo eziandio tal numero nella relativa carta presso al timbro di protocollazione (...) Ove poi una posizione avesse più numeri, l'ultimo dovrà esser quello che la farà rinvenire nella busta perché collegati col medesimo gli antecedenti (...) In ogni busta le posizioni dovrebbero collocarsi in ordine cronologico e scorgersi all'apertura della medesima il numero maggiore. Essa dovrebbe avere una o più targhe indicanti il titolo, il numero dal primo all'ultimo delle posizioni quivi conservate e l'epoca». Sulla struttura dell'archivio del comune preunitario oltre a L. GALLO e L. FRANCESCANGELI, citati, v. pure M.T. DE NIGRIS, *Il titolo 41 "Ospizi e beneficenza" dell'Archivio Capitolino, 1848-1870*, in «Architettura Storia Documenti», 1991-1996, pp. 279-329 e G. PERICOLI RIDOLFINI, *Archivio del Comune pontificio (1847-1870). Amministrazione - Titolo 56 "Nettezza pubblica"* (inventario con nota introduttiva) in appendice a C. ISABELLA, G. RUBRICHI, F. SENSI, *Dal canestraro al netturbino. Per una storia della nettezza urbana a Roma dal 1870 al 1960*, I, Roma, CEL, 1997, pp. 201-214.

[4] A testimoniare l'attività dell'ufficio del "protocollo generale" del comune postunitario per il cinquantennio durante il quale esso funzionò, fra il 1871 ed il 1921, è la serie di oltre 2.000 registri e relative rubriche del protocollo oggi conservati in ASC: interessanti appaiono i dati qui desumibili circa l'incremento di volume del flusso documentale annuale, passato da 56.445 registrazioni nel 1871 alle 138.697 del 1921. Dal suo avvio, con 12.389 registrazioni datate fra il 21 settembre e il 31 dicembre 1870 (inserite senza soluzione di continuità nei registri dell'analoga serie dell'*Archivio del Comune Pontificio,* avendo avuto termine la precedente amministrazione con la registrazione n. 13.136 del 19 settembre 1870) fino alla dismissione nel febbraio 1922, presso il protocollo generale del comune postunitario si continuò ad utilizzare lo schema di registrazione (ed il relativo modello prestampato di registro del protocollo) adottato dall'amministrazione preunitaria a partire dal 1 marzo 1851. Nelle otto finche del registro il documento era registrato con i seguenti identificativi: "numero progressivo" (numero di protocollo), "data di presentazione" (data di protocollazione), "numero e data [dell']esibito" (data ed eventuale numero di protocollo dell'amministrazione di provenienza); "esibitore" (mittente); "oggetto"; "rimissione e sua data" (annotazione del destinatario per gli atti in partenza o dell'ufficio comunale di competenza per il documento in arrivo); "risoluzione e sua data" (in origine comprendente un sunto della risoluzione adottata, in epoca postunitaria era annotata la sola formula d'archiviazione "agli atti" e la relativa data); "archivio". Nello schema grafico di quest'ultima finca relativa ai dati d'archivio (composto di tre caselle sovrapposte verticalmente)

agli uffici — e presso il protocollo particolare delle ripartizioni amministrative (per alcune delle quali si conservano in ASC autonome serie di registri e rubriche del protocollo particolare a partire dal 1871) la gestione archivistica delle pratiche presenta fino alle riforme attuate nel 1922-1923 un carattere sempre più disarticolato. Se infatti all'archivio annesso al protocollo generale avrebbe dovuto far capo il sistema di archiviazione degli atti esauriti e rimessi dai vari uffici, l'"archivio generale" di fatto già alla fine dell'Ottocento appare aver perso il centralismo funzionale, in ordine alla gestione dei documenti, che l'aveva connotato nell'organizzazione del comune preunitario, fino a rappresentare di fatto l'archivio del solo Ufficio I (segretariato e affari generali). Venendo meno la pratica di regolari riversamenti da parte degli altri uffici (la dislocazione di molti dei quali si allontanò col tempo, in rapporto alla crescita dell'apparato burocratico, dalla sede centrale in Campidoglio) anche presso questi appaiono costituite, soprattutto a partire dall'applicazione della "Riforma della pianta organica degli uffici comunali" del 1883, consistenti strutture di archivio annesso al protocollo particolare[5]. Qui le carte erano egualmente ordinate per materia, con l'uso di quadri di classificazione a "struttura piatta", spesso riformulati nel tempo, in rapporto alle variazioni di competenze delle ripartizioni amministrative.

Così impiantato, il "sistema archivistico" capitolino dallo scorcio dell'Ottocento all'età contemporanea ha attraversato distinte fasi evolutive, passando attraverso cambiamenti di configurazione determinati tanto da fattori endogeni alla struttura amministrativa municipale quanto a cambiamenti del quadro

---

si registravano: il numero dell'eventuale antecedente, il titolo assegnato in archivio, il numero del protocollo successivo: qualora il progresso degli atti venisse a determinare la costituzione di una pratica complessa, la relativa posizione d'archivio sarebbe stata individuata dal numero dell'ultimo protocollo inseritovi.

[5] Partendo dalla constatazione di come il servizio di protocollo e archivio corrente dei diversi uffici fosse «ora in balia d'impiegati minori [e dunque procedesse] in maniera disordinata, onde gravi e giornalieri sono gl'inconvenienti che ne seguono, e gli imbarazzi e ritardi a danno del pubblico e dell'amministrazione» la riforma del 1883, oltre che al protocollo generale, indice e archivio amministrativo — funzionante nell'Ufficio I, presso la Segreteria generale, sotto la direzione di un ufficiale d'ordine di 1a classe — dava struttura stabile, dotandoli di organico definito, ad altrettanti servizi di protocollo, indice e archivio particolare presso ciascuno degli altri sette uffici dell'amministrazione comunale. Ad ognuno di essi era stabilmente addetto un ufficiale d'ordine di 2a classe (v. la relazione sulle "Condizioni dell'attuale pianta organica e degli uffici municipali" che accompagna il "Progetto di riforma della pianta organica" approvato dal consiglio comunale nella seduta del 9 luglio 1883, proposta n. 4, in *Atti del consiglio comunale di Roma dell'anno 1883*, Roma, Tip. Cecchini, II, 1884, pp. 60 sgg.).

istituzionale più generale dello Stato, nel quale si è ridefinita la natura giuridica e l'assetto istituzionale dell'ente. Il secondo tipo di fattori — essendo già stato istituito nel 1923 il nuovo archivio generale, l' "Archivio Capitolino" ubicato nel Palazzo dei Filippini alla Chiesa Nuova[6] — sono certamente determinanti a spiegare il profilo della radicale riforma archivistica varata nel 1929-30[7]. Uniformate e "razionalizzate" le procedure di gestione — registrazione, classificazione, conservazione e consultazione — degli atti del Governatorato di Roma, che dovevano essere versati con procedura regolare al termine di ogni quinquennio dagli uffici produttori alla "sezione amministrativa" dell'Archivio capitolino, questo avrebbe dovuto rappresentare, come riformato "archivio generale", il centro direttivo e propulsivo, del sistema di gestione documentale dell'intera amministrazione. Nel mutato quadro istituzionale dello Stato fascista la riforma era dunque funzionale alle caratteristiche di "ordine" ed "efficienza" che nei disegni del governo dovevano appartenere all'organismo burocratico che aveva sostituito — con il riconoscimento di uno *status* amministrativo speciale per la capitale — l'amministrazione elettiva[8]. I mutamenti

---

[6] L'istituzione del nuovo archivio di concentrazione, sanzionata con il regolamento approvato dal commissario straordinario Filippo Cremonesi il 17 dicembre 1923 (delib. n. 2084) faceva seguito alla riforma dei servizi posta in essere — nel nuovo clima politico della presa del potere del fascismo — nell'estate 1923 (delib. del r. commissario n. 1229 del 4 agosto 1923). La costituzione dell'archivio era stata peraltro già avviata l'anno precedente dalla giunta Valli, secondo le indicazioni della commissione incaricata nel marzo 1922 di studiare la riforma degli uffici municipali. La commissione nella relazione presentata il 24 febbraio 1923, prima dello scioglimento degli organi elettivi, affrontò con chiarezza anche il problema della corretta gestione delle carte, proponendo l'unificazione degli archivi di deposito e precisi criteri di regolamentazione degli uffici di protocollo e di archivio corrente delle ripartizioni (cfr. SPQR, *Riforma dei servizi comunali. Relazione della commissione nominata dalla giunta comunale nel marzo 1922. Parte prima. Riordinamento degli uffici e servizi*, Roma, Tip. Cecchini, 1923, pp. 30-33).

[7] La riforma fu attuata dal governatore Francesco Boncompagni Ludovisi, con l'emanazione di una serie di disposizioni regolamentari: il "Regolamento per l'ordinamento degli uffici di protocollo e archivio delle ripartizioni, degli uffici e dei servizi", il nuovo "Regolamento dell'Archivio Capitolino" e l'allegato "Titolario degli atti di archivio delle ripartizioni degli uffici e dei servizi". Approvati con una serie di deliberazioni successive (n. 7442 del 26 ottobre 1929, n. 8138 del 23 novembre 1929, n. 9706 del 31 dicembre 1930) i testi furono pubblicati nel n. 6 (1930) e nell'allegato al n. 6 (1931) della "Raccolta dei regolamenti" del Governatorato di Roma (Roma, Tip. Cecchini, 1930 - 31).

[8] Dopo un lungo periodo di commissariamento (con il r.d. n. 591 del 2 marzo 1923 assumeva i poteri degli organi rappresentativi il r. commissario Filippo Cremonesi) il "Governatorato di Roma" fu istituito nel 1925 (r.d.l. n. 1949 del 28 ottobre) con una formula istituzionale in seguito modificata e riassunta nel testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 (r.d. n. 383 del 3 marzo, titolo VIII "Del Governatorato"). Abrogati gli organi elettivi, l'ammi-

dell'articolazione archivistica del "Municipio della Terza Roma" e della capitale della "Prima Repubblica", rilevabili cioè nel periodo postunitario fino alla crisi delle istituzioni dello Stato liberale e nei decenni del secondo dopoguerra si rivelano invece più legati al primo tipo di fattori e corrispondono ordinariamente a fasi di "disgregazione" del sistema. Indefiniti o disapplicati i principi gestionali di carattere unitario, la tenuta delle carte — in particolare rispetto alla classificazione e alle modalità della conservazione del materiale documentario — sarebbe stata effetto di consuetudini e del prevalere di prassi empiriche, inscrivendosi anche l'aspetto dell'organizzazione archivistica nella più complessa vicenda della storia dell'amministrazione capitolina, più volte riformata nel riparto degli uffici e nella consistenza della "pianta organica" e sempre alla ricerca di equilibrio, unità direzionale ed efficienza operativa. Le dispersioni delle carte ed i disordini archivistici più volte lamentati da amministratori e commissioni di riforma degli uffici si inseriscono dunque nel più generale quadro delle disfunzioni organizzative dell'amministrazione. Esse rappresentano un aspetto organico dell'irrisolto problema della pianificazione strutturale e dell'efficienza operativa della macchina comunale nell'impatto con i pesanti oneri gestionali assunti con il ruolo di capitale in rapida crescita demografica di uno stato dai poteri fortemente accentrati, ove la classe amministrativa locale sarebbe stata sempre sovrastata dall'emergenza dell'organizzazione dei servizi, dello sviluppo urbanistico e delle infrastrutture necessarie all'esercizio delle funzioni della città politico-amministrativa e terziaria.

Eredità di questa vicenda storica è l'attuale configurazione "pulviscolare" degli archivi comunali — caratterizzata oltre che dalla presenza istituzionale dell'Archivio capitolino, dalla sedimentazione di cospicui "archivi di deposito" degli uffici, privi di adeguata tutela in ordine alla conservazione e alla consultabilità — monitorata già all'inizio degli anni ottanta dal censimento degli archivi

---

nistrazione venne sottratta alla vigilanza del prefetto e alla tutela della giunta provinciale amministrativa e sottoposta al diretto controllo del ministro dell'interno: il governatore, che assunse i poteri prima conferiti al consiglio e alla giunta comunale, era nominato con decreto reale su proposta del ministro (Mussolini) ed era un funzionario del ministero, al pari del segretario generale (nominato con decreto ministeriale). Nella circoscrizione urbana i servizi municipali di polizia furono unificati con quelli statali e posti alle dipendenze del questore. Infine: "Il bilancio del governatorato comprende oltre le entrate e le spese del comune, un contributo annuo dello Stato, di 75 milioni sul bilancio del Ministero dell'Interno, per spese eccezionali (opere pubbliche, sistemazioni di piano regolatore, ecc.) ed un fondo annuo di 9 milioni a carico del Ministero dell'agricoltura e foreste, per la trasformazione graduale e l'incremento agricolo dell'Agro romano" (SPQR UFFICIO PROPAGANDA, *Brevi cenni sulla organizzazione e sulle attività del Governatorato di Roma*, Roma, Tip. Centenari, s.d. [1938] p. 4).

delle ripartizioni e degli uffici, effettuato dalla Soprintendenza archivistica per il Lazio[9]. In recepimento del nuovo quadro normativo nazionale delineato dalla legge archivistica del 1963 il nuovo "Regolamento per il funzionamento dell'Archivio Capitolino" varato nel 1981[10] ha sostituito il termine quarantennale a quello quinquennale fino ad allora previsto per i versamenti, ratificando così in primo luogo la dismissione del prevalente profilo di "archivio generale amministrativo" attribuito al Capitolino dalla precedente normativa interna, di fatto all'inizio degli anni Ottanta disapplicata. La carenza di spazi nell'edificio storico del convento dei Filippini, a tutt'oggi unica sede dell'istituto, aveva infatti impedito fin dalla fine degli anni Cinquanta il regolare versamento di atti di esaurimento recente. Le disposizioni contenute nel nuovo testo normativo hanno sanzionato inoltre, nel loro complesso, quel sempre più marcato scollamento fra funzione dell'archivio ed organizzazione dei flussi documentali negli uffici, che si è egualmente evidenziato negli ultimi decenni, col venir meno del rapporto che avrebbe potuto costituire la chiave di volta, nella fase di affermazione delle nuove strumentazioni informatiche, di una gestione integrata dei sistemi di conservazione e di accesso all'informazione amministrativa, oggi di fatto non attivi o disgregati in una pluralità di centri di riferimento.

La situazione attuale — con l'aggravarsi dei problemi logistici e di manutenzione edilizia del complesso monumentale che ospita l'istituto e la conseguente cessazione pressoché totale di ogni attività d'incameramento — rischia di porre in crisi anche il ruolo dell'Archivio capitolino come "archivio storico" dell'amministrazione comunale moderna, "separata sezione d'archivio" prevista dalla legge, per la conservazione della documentazione anteriore all'ultimo quarantennio, destinata alla conservazione permanente e alla fruizione pubblica come memoria storica dell'amministrazione locale. A questa progressiva perdita d'identità del capitolino prima come "archivio generale amministrativo", quindi come "archivio storico" dell'amministrazione

---

[9] Al censimento fu dato avvio dal soprintendente Elvira Gencarelli con nota prot. 33/VIII.3 del 10 gennaio 1980 indirizzata al sindaco (copia delle relazioni stilate fra il 1980 ed il 1983 dai funzionari della Soprintendenza incaricati dei sopralluoghi sono state trasmesse alla Direzione dell'Archivio capitolino). Un'altra indagine, condotta a fini di rilevamento patrimoniale e funzionale dal Consorzio CENSUS per conto dell'amministrazione comunale, ha censito di recente (1992) l'esistenza di circa 130 "archivi": depositi di varia consistenza e dislocazione, ubicati sia presso le sedi degli uffici, sia in magazzini ed altri immobili di proprietà comunale o in locazione.

[10] Il vigente "Regolamento per il funzionamento dell'Archivio Capitolino e sezioni annesse" è stato approvato con delib. del consiglio comunale n. 133 del 3 febbraio 1981 (e successive modifiche: delibb. n. 3744 dell'11 giugno 1982 e n. 225 del 25 novembre 1996).

moderna fa riscontro lo sviluppo di quella pluralità di "archivi di deposito" degli uffici cui abbiamo già fatto riferimento, ove sono immagazzinati complessi documentari a vocazione storica e in diverso rapporto di organicità — rispetto al problema gestionale dei "giacimenti archivistici" — con le strutture di "protocollo-archivio corrente" degli uffici che li hanno prodotti o ne hanno ereditato il carico.

Questa relazione cercherà di descrivere, mettendone a fuoco le articolazioni di comunicazione — in particolare in ordine alle funzioni della conservazione, della consultazione e dello scarto — le componenti che configurano attualmente il sistema archivistico comunale, includendo in esso (oltre ai già ricordati archivio storico, archivi di deposito e strutture di protocollo-archivio corrente delle ripartizioni centrali) quelli che dobbiamo definire — attribuendo al termine un significato del tutto particolare — gli "archivi in formazione" delle Circoscrizioni, organi di decentramento amministrativo delineati a Roma a partire dal 1966, che organizzano oggi il governo del territorio in diciannove settori[11].

L'"Archivio generale del Comune di Roma" e l'Archivio capitolino. – Come determinato nel regolamento approvato il 17 dicembre 1923 che recava il titolo "Norme per il funzionamento dell'Archivio generale e per la tenuta delle carte presso gli uffici municipali", quando fu costituito il nuovo "archivio generale" presso il palazzo dei Filippini alla Chiesa Nuova, cui nel 1926 fu ufficialmente attribuita la denominazione di "Archivio Capitolino"[12], il nuovo istituto avreb-

[11] In anticipo sulla legge 278 del 1976 per l'istituzione delle circoscrizioni di decentramento comunale, una prima suddivisione del territorio comunale in dodici circoscrizioni fu sancita con le deliberazioni del consiglio comunale n. 1113 del 31 marzo e n. 1158 del 13 aprile 1966. Il numero delle circoscrizioni fu in seguito portato a venti (deliberazione n. 694 dell'11 febbraio 1972), cominciando in quell'anno a funzionare i primi consigli circoscrizionali. L'assetto circoscrizionale rimase poi invariato fino a quando, a seguito del referendum popolare del 1989, sul territorio della Circoscrizione XIV è stato istituito dal 1992 l'autonomo Comune di Fiumicino. Sull'attuale profilo istituzionale delle circoscrizioni v. il Titolo IV "Decentramento circoscrizionale" dello Statuto del Comune di Roma (approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 316 del 26 settembre 1991, e successive modifiche).

[12] La denominazione appare nel testo di due atti deliberativi del 1926 a modifica di alcuni articoli del regolamento del 1923: le deliberazioni del governatore n. 3726 del 4 giugno 1926 "Norme per l'Archivio Capitolino" e n. 6122 del 21 agosto 1926 "Modifica al regolamento per l'Archivio Capitolino". Quest'ultima in particolare prevedeva espressamente che il titolo del regolamento "Norme per l'Archivio generale" fosse sostituito con: "Regolamento per l'Archivio Capitolino".

be dovuto connotarsi — al di là della sovrastante rilevanza che inevitabilmente assumevano i fondi storici[13], in rapporto alle secolari tradizioni della città — come struttura archivistica organica al sistema gestionale dell'amministrazione moderna. Secondo gli intenti programmatici del segretario generale del comune Alberto Mancini e del soprintendente dell'archivio Francesco Tomassetti, principali organizzatori del trasferimento dal Campidoglio degli archivi storici[14] e della concentrazione degli atti dell'amministrazione postunitaria dal 1870 al 1910 (provenienti questi ultimi tanto dall'"archivio generale" annesso all'ufficio del protocollo generale che dagli archivi delle ripartizioni) l'Archivio capitolino si strutturava — lo abbiamo già detto — come riformato "archivio generale" dell'amministrazione comunale.

La riproposizione di una funzione archivistica centralizzata faceva seguito alla fondamentale riforma del sistema di registrazione e gestione delle carte nell'archivio corrente varata l'anno precedente. Questa, aboliva il "protocollo generale", cioè poneva fine, per sveltire l'iter delle pratiche, al sistema fino ad allora in uso, prevedente — come ricordato — la doppia registrazione degli atti, presso l'ufficio del protocollo generale funzionante nella Ripartizione I[15] e presso gli uffici del protocollo particolare delle singole ripartizioni. L'opera-

[13] L'archivio si componeva, secondo l'art. 1 del regolamento del 1923: del "Fondo storico", del "Fondo notarile" e del "Fondo amministrativo" (quest'ultimo avrebbe contenuto «tutti gli atti del Comune di Roma di data posteriore all'anno 1870 e relativi ad affari esauriti») cui si aggiungeva (art. 24) la biblioteca «annessa alla sala di studio (...) di carattere storico e artistico e riferentesi in modo speciale alla città di Roma».

[14] Il trasferimento di questi — collocati in sedi diverse e presso il Campidoglio — nei locali dell'ex convento dei Filippini in piazza della Chiesa Nuova, si progettava da almeno un decennio: v. in proposito (ASC, *Atti della Direzione dell'Archivio Capitolino,* b.5, prot. part. Archivio comunale notarile e storico n. 29/ 1911) il resoconto del "primo archivista" Moretti, all'assessore Tonelli, preposto all'Ufficio VI "Istruzione pubblica e sezione autonoma storia ed arte" (cui era stata trasferita la competenza sull'archivio storico e notarile comunale, già dipendenti dall'Ufficio I, con deliberazione della giunta municipale 18 gen. 1905, estratto n. 2). La relazione riguarda il sopralluogo effettuato in data 13 febbraio 1911 dalla commissione di tecnici che avrebbe dovuto predisporre il trasferimento, con la pianta dei locali scelti per la sistemazione dei fondi: *Camera Capitolina* (sec. XVI — 1847), *Guardia Civica* (1847 -1850), *Guardia nazionale* (1870- 1875), *Collezione dei bandi ed editti* (secc. XVI-XIX), *Archivio del Comune Pontificio (1847-1870), Protonotaro del Senatore* (1507-1851), *Archivio Orsini* (secc. XII-XIX).

[15] Come determinato dalla riforma dei servizi del 1920 (in attuazione della deliberazione del consiglio n. 553 del 6-27 febbraio 1920) con la quale fra l'altro gli uffici assunsero la denominazione di Ripartizioni, il "protocollo — archivio generale" dipendeva, all'atto della sua soppressione nel 1922, dalla Ripartizione I, ove era inquadrato nella II Divisione insieme ai servizi: "Affari generali – Commissioni – Opere Pie – Spedalità – Rilascio certificati, vidimazioni firme, copie autentiche – Spedizione generale – Messi comunali – Cancellieri delle conciliazioni".

zione comportava allo stesso tempo la dismissione dell'archivio annesso al protocollo generale, funzionante come "archivio generale" di concentrazione (in cui le pratiche erano ordinate in base al titolario già in uso nell'archivio preunitario) degli atti esauriti e non più in corrente rimessi dai diversi uffici. E poiché la pratica dei riversamenti non aveva comunque impedito il formarsi di consistenti archivi di deposito (ubicati in sedi diverse e per lo più in condizioni di disordine) presso le stesse ripartizioni, questi archivi — al pari del "già archivio generale" — sarebbero stati nel corso del 1922-1923 egualmente trasferiti e riordinati nella nuova struttura di concentrazione alla Chiesa Nuova[16].

La circolare del Mancini 28 gennaio 1922, annunciando l'importante provvedimento di riforma del protocollo, dichiarava: "l'esistenza e il funzionamento dei protocolli di ciascun ufficio hanno, dopo un lungo periodo di esperienza, dimostrato in gran parte superfluo ed ingombrante il funzionamento del protocollo generale. Si è ritenuto pertanto opportuno, per conseguire maggiore speditezza nella trattazione degli affari, di abolirlo". Quindi stabiliva in linea di principio: «1) È sufficiente, da ora in poi, che ciascun ufficio nei limiti della rispettiva competenza, riceva direttamente la corrispondenza e le domande indirizzate all'amministrazione facendo a meno di inoltrarle al Gabinetto. 2) Il carteggio tra Ufficio e Ufficio potrà avvenire direttamente. 3) Gli incartamenti da archiviare verranno custoditi dai singoli uffici salvo provvedere al

[16] All'operazione di censimento e trasferimento degli archivi di deposito delle ripartizioni fu dato avvio con le disposizioni contenute nella circolare del segretario generale prot. Rip. I n. 16862/9 mag. 1922, riformulate nella successiva circolare n. 16347/21 set. 1923 che impartiva ordini «affinché in tutti gli archivi, anche degli uffici meno importanti e distaccati delle ripartizioni da cui direttamente dipendono, siano eseguite con la massima sollecitudine, accurate ricerche intese ad accertare l'esistenza negli archivi stessi di atti di data anteriore al 31 dicembre 1910 per il conseguente trasporto di essi all'Archivio generale... (Palazzo dei Filippini — Piazza della Chiesa Nuova)»; v. il testo in ASC, *Atti della Direzione dell'Archivio Capitolino,* b. 10 ove sono rintracciabili anche le relazioni inviate fra il 1922 ed il 1923 in risposta alle circolari del segretario generale da ciascuna ripartizione. Per comprendere quale fosse, già nel 1922-23, l'ampiezza degli archivi che si erano venuti costituendo presso le varie ripartizioni, citiamo fra le altre la relazione 31 dic. 1923 della Ripartizione VI "Istruzione pubblica", che informava: «tutte le carte dell'antica Direzione scuole facoltative anteriori al 1917 riordinate e catalogate sono state depositate presso la scuola Principessa Iolanda nell'agosto 1922 quando la Ripartizione VI da via Monte Tarpeo è stata trasferita a piazza Ara Coeli, qui conservando solo le posizioni dell'ultimo quinquennio». La Ragioneria generale nel predisporre invece il versamento all'Archivio capitolino delle serie relative a tutto il bilancio del 1910, dichiarava nell'informativa del 19 maggio 1922 di avere tre archivi: uno in via Arco del Monte (presso la scuola "Giannina Milli") per gli anni 1871 – 1891, il secondo a piazza Ara Coeli (palazzo Malatesta) per gli anni 1892 – 1916, mentre presso la Ragioneria si trovavano gli atti dal 1917.

passaggio nell'Archivio generale dopo un periodo di tempo da stabilire». Nel frattempo «tenuto presente che in seguito al provvedimento adottato i protocolli di ciascun ufficio verranno a costituire gli unici elementi probatori, a tutti gli effetti, dello stato degli atti dell'Amministrazione», la circolare raccomandava «la massima regolarità e diligenza» nella tenuta dei protocolli e dei relativi archivi degli uffici[17].

Criteri "per l'ordinamento uniforme degli uffici di registratura ed archivio" delle ripartizioni furono successivamente indicati nelle circolari del segretario generale stilate il 21 settembre ed il 23 ottobre 1923[18], cui fece seguito il regolamento del nuovo "archivio generale" emanato nel dicembre successivo. Questo definiva in primo luogo i termini per i versamenti lasciati in sospeso nella circolare del 28 gennaio 1922: gli uffici avrebbero dovuto trasferire nel nuovo archivio di concentrazione con regolarità «ogni cinque anni (...) le carte di affari esauriti, trattenendo quelle dell'ultimo decennio»; qualora «de Ripartizioni ritenessero indispensabile di non versare alcuni atti di data anteriore a quella del decennio predetto [avrebbero dovuto] trasmettere all'archivio un sommario elenco degli atti stessi»[19]. Nel definire quindi il funzionamento degli archivi correnti e di deposito — così come configurati nel dettato del regolamento — delle ripartizioni e le procedure per lo scarto, il testo attribuiva ai funzionari del nuovo istituto anche un preciso ruolo di sovrintendenza e vigilanza sulla regolare gestione delle carte, finché esse fossero conservate presso gli uffici[20].

---

[17] Il testo della circolare, prot. gen. 7276/28 gennaio 1922 è rintracciabile in ASC, *Atti della Direzione dell'Archivio Capitolino,* b. 12.

[18] I testi dei documenti (prott. Rip. I. 16348/ 24 sett 1923 e 18509/23 ott. 1923) sono rintracciabili in ASC, *Atti della Direzione dell'Archivio Capitolino,* b. 12. Nella prima circolare si dichiarava fra l'altro: «Avranno un ufficio di registratura e di archivio *le sole ripartizioni* fatta eccezione per gli uffici distaccati dipendenti dalle ripartizioni stesse, sempreché i sigg. direttori lo ritengano assolutamente necessario (...) ogni ufficio di protocollo dovrà registrare le carte in arrivo o in partenza, stabilendo che la registrazione stessa venga limitata, ad eliminare un soverchio lavoro, a quelle carte per le quali sia necessaria una garanzia circa la data della loro presentazione o che non trovino modo di sistemazione, per il rinvenimento, per ordine alfabetico, o che non abbiano riscontro in altri elenchi (per es. proposte al consiglio comunale, deliberazioni di giunta, richieste di certificati, mandati, ecc.). La registrazione delle carte sarà fatta col sistema, per gli uffici importanti , della registrazione cronologica e rubrica di richiamo, e col sistema del "protocollo-rubrica" per gli uffici che hanno minore movimento di carte».

[19] Art. 4 del testo approvato con deliberazione del commissario straordinario n. 2084 del 17 dicembre 1923.

[20] «Dovendosi conservare presso le ripartizioni le carte relative agli affari in corso e quelle di affari esauriti, ma non ancora da versare nell'Archivio, si costituiranno presso gli uffici di protocollo delle ripartizioni, piccoli archivi di deposito, nei quali le carte degli affari correnti

La centralità dell'"Archivio Capitolino" nell'organizzazione della funzione documentale dell'amministrazione governatoriale sarebbe stata in seguito consolidata dalle rinnovate disposizioni del 1929-30[21]. Il "Regolamento per l'ordinamento degli uffici di protocollo ed archivio delle ripartizioni, degli uffici e dei servizi" varato nel 1929, oltre a prescrivere la classificazione degli atti al momento della registrazione al protocollo secondo un titolario a "struttura gerarchica", imposto con direttiva centrale[22] dimezzava i termini dei versamenti all'archivio generale, disponendo che «all'inizio di ogni quinquennio, a partire dal 1° gennaio 1931, le Ripartizioni o Servizi dovranno versare all'Archivio Capitolino le carte e posizioni di affari esauriti, trattenendo tutte quelle del quinquennio precedente»[23]. Il regolare trasferimento di atti tanto recenti avrebbe fatto del Capitolino, ovvero della sua "Sezione amministrativa"[24] un

---

dovranno essere tenute ben distinte da quelle degli affari esauriti. Tutte le carte dovranno essere ordinate e classificate con un "titolario" che permetta di scorgere a prima vista l'immagine esteriore della struttura dei singoli uffici. Il soprintendente e l'archivista paleografo sorveglieranno, con periodiche verifiche e riferendone al segretario generale, la perfetta tenuta dei depositi di cui al precedente comma» (*ibid.*, art. 5). «Prima di provvedere all'ordinamento definitivo nell'archivio delle carte versate dalle ripartizioni, si provvederà (secondo le norme stabilite dall'articolo 74 del vigente Regolamento per gli Archivi di Stato, approvato con Regio Decreto del 2 ottobre 1911 n. 1163) ad una eliminazione degli atti, dei quali si reputi inutile l'ulteriore conservazione. Il Soprintendente dell'Archivio ed un funzionario di grado non inferiore a segretario della rispettiva ripartizione dovranno insieme dichiarare quali siano gli atti da eliminarsi. Nessun ufficio potrà arbitrariamente procedere a scarti (...)» (*ibid.*, art. 6).

[21] I due regolamenti del 1929 ed il titolario generale del 1930 (v. nota n. 7) furono elaborati da una commissione nominata con deliberazione del governatore n. 1689 del 30 marzo 1929 e composta da Eugenio Casanova, soprintendente dell'Archivio di Stato di Roma; Virgilio Testa, direttore della ripartizione IX "Affari generali"; Arrigo Facchini, in rappresentanza del segretario generale; Francesco Tomassetti, soprintendente dell'Archivio capitolino. Alla commissione fu inoltre affidato il compito di valutare quali parti dell'"amplissimo materiale" giacente nell'«Archivio generale amministrativo e negli archivi delle varie ripartizioni del Governatorato possano essere eliminate», predisponendo una vasta operazione di scarto, in ottemperanza alle recenti direttive governative (r.d. n. 2034 del 10 agosto 1928) che incentivavano le operazioni di scarto nelle pubbliche amministrazioni, con l'obbligo della cessione gratuita della carta alla CRI.

[22] «Ogni documento in arrivo o in partenza deve essere assegnato ad un titolo di archivio e registrato nel protocollo. I titoli si dividono in classi, le classi in fascicoli. I titoli e le classi sono stabiliti nel titolario degli atti, che sarà approvato con deliberazione del governatore (...)» (art. 8 del testo approvato con delibera del governatore n. 7442 del 26 ottobre 1929).

[23] *Ibid.*, art. 17.

[24] Secondo l'art. 1 del "Regolamento per l'Archivio Capitolino" approvato con delibera del governatore n. 8138 del 23 novembre 1929 l'archivio era composto dalle sezioni: "Amministrativa" , "Storica", "Notarile", "Biblioteca Romana".

archivio di interesse corrente, definendo il suo nuovo regolamento (emanato un mese dopo quello per gli uffici protocollo-archivio delle Ripartizioni) una dettagliata normativa per il controllo della movimentazione delle pratiche già versate ma di frequente consultazione da parte degli uffici da cui provenivano: questi avrebbero dovuto mantenere presso di sé solo archivi di dimensioni contenute e di facile gestione logistica, delimitati in linea di massima alle sole pratiche dell'ultimo quinquennio[25].

Rafforzato il principio della dipendenza gerarchica dell'Archivio capitolino dalla direzione del segretario generale, il rapporto organico dell'istituto con l'amministrazione sarebbe stato ratificato dall'inquadramento, nel definitivo assetto degli uffici del governatorato, nella ripartizione IX "Affari generali"[26], il cui direttore avrebbe dovuto stabilmente affiancare il segretario generale tanto nella «commissione consultiva per l'ordinamento dell'Archivio Capitolino» quanto nella commissione per lo scarto e la vigilanza sulle strutture di protocollo-archivio degli uffici, delineate rispettivamente nel regolamento del-

[25] «La consultazione di atti da parte di impiegati del Governatorato nella sede dell'Archivio [Capitolino] è ammessa dietro presentazione di documento comprovante l'incarico ricevuto dal loro capo gerarchico. La consultazione dovrà essere fatta alla presenza di un impiegato addetto all'Archivio. Qualora occorressero alle ripartizioni e servizi atti già in deposito presso l'Archivio (Sezione amministrativa), le direzioni delle ripartizioni e servizi dovranno farne richiesta in apposito modulo, che alla consegna degli atti, costituirà regolare ricevuta, e che verrà elencato in speciale registro (Alleg. A e B). Trimestralmente si eseguirà una revisione del registro stesso e si inviteranno i vari uffici a restituire gli atti che non fossero stati riconsegnati (Alleg. C e D). Dovendo protrarsi il termine della riconsegna dei documenti all'Archivio, dovrà farsi speciale nota nel repertorio delle consegne. Il modello allegato A, per la parte che si riferisce alla richiesta, dovrà essere firmato in modo leggibile dal direttore o capo servizio o comunque da chi eserciti funzioni direttive; per la parte che costituisce la ricevuta, dall'archivista capo dell'Ufficio ricevente che ne sarà responsabile fino alla restituzione. A tal fine l'archivista capo dovrà seguire il movimento degli atti affidatigli, prendendone nota in apposito registro (Alleg. E). I fascicoli non dovranno assolutamente essere manomessi, né su di essi dovrà iniziare una nuova trattazione» (*ibid.*, art. 7).

[26] Costituita con deliberazione del governatore Ludovico Veralli Spada Potenziani n. 3538 del 30 aprile 1927, aggregando una serie di servizi già facenti parte di altre ripartizioni, soprattutto del Segretariato generale (le furono attribuiti la sorveglianza sulle IPAB, i servizi: contratti, statistica, censimento, toponomastica, delle biblioteche popolari e l'Archivio capitolino) la ripartizione IX "Affari generali" fu la principale struttura organizzativa dell'azione amministrativa del regime governatoriale. Soppressa in pratica solo con la riforma dei servizi del 1950 (deliberazione del consiglio comunale n. 254 del 22 febbraio 1950) che riaggregò gran parte dei servizi già ad essa facenti capo al Segretariato generale, sulla struttura e funzionamento della ripartizione v. L. FRANCESCANGELI, *Fonti archivistiche per la storia dell'amministrazione comunale...* cit., pp. 295 e seguenti.

l'Archivio capitolino[27] ed in quello per il protocollo-archivio delle ripartizioni[28]: le due commissioni dal 1938 furono fuse in un unico organismo[29].

Il modello archivistico così definito, dopo un periodo di funzionamento che possiamo inquadrare fra gli anni Trenta e le soglie degli anni Settanta, si è dissolto nei principali nodi strutturali: nella gestione dell'archivio in formazione (a partire dalla dismissione o dal mancato aggiornamento di adeguati quadri di classificazione per la registrazione al protocollo) e nella relazione archivio generale – archivi correnti, quest'ultima messa in crisi in primo luogo dal nuovo profilo di "archivio storico" sostitutivo di quello di "archivio generale amministrativo" che per l'Archivio Capitolino si profilava con la nuova legge archivistica del 1963.

Entreremo nel merito della funzione dell'archivio corrente nel paragrafo conclusivo di questa relazione, ove cercheremo di sintetizzare il quadro delle diverse situazioni organizzative oggi rilevabili negli uffici comunali. Qui vogliamo sottolineare invece come il modello archivistico degli anni trenta — disarticolato, ma non adeguatamente sostituito da altro egualmente "organico" — sopravviva contraddittoriamente (e per alcuni aspetti pericolosamente) in alcuni passaggi della pratica archivistica odierna.

---

[27] Art.: 27: «Per l'ordinamento dell'Archivio Capitolino l'Amministrazione si potrà valere del parere di una commissione consultiva così composta: rappresentante del governatore (presidente), segretario generale o un suo rappresentante, direttore della ripartizione da cui dipende l'Archivio Capitolino, soprintendente l'Archivio di Stato di Roma, direttore dell'Archivio Capitolino, due studiosi noti per erudizione storica e competenti nelle discipline paleografiche, diplomatiche, archivistiche e bibliografiche con speciale riguardo alla città di Roma. La commissione avrà per segretario l'archivista dell'Archivio Capitolino. I componenti la commissione, esclusi i funzionari del Governatorato, resteranno in carica per un biennio, ma potranno essere riconfermati».

[28] Art. 18: «Prima di provvedere al trasferimento definitivo nell'Archivio Capitolino delle carte da versare dalle ripartizioni o servizi, si provvederà, secondo le norme stabilite dall'art. 74 del vigente regolamento per gli Archivi di Stato, approvato con R.D. 2 ottobre 1911, n. 1163 allo scarto degli atti, dei quali si reputi inutile l'ulteriore conservazione. Quali siano le carte da eliminare sarà dichiarato da una apposita commissione presieduta dal soprintendente dell'Archivio di Stato di Roma, e formata da un rappresentante del segretario generale, dal direttore della ripartizione da cui dipende l'Archivio Capitolino, e dal direttore dell'Archivio medesimo. Fungerà da segretario l'archivista dell'Archivio Capitolino. Interverrà ai lavori della commissione un impiegato della categoria di segreteria dell'ufficio a cui si riferiscono le carte da eliminarsi...». Art. 19: «Il segretario generale, nell'esercizio della vigilanza di tutti gli uffici di protocollo ed archivio, disporrà ispezioni periodiche che potranno essere eseguite collegialmente o individualmente dai membri della commissione di cui all'articolo precedente».

[29] Deliberazione del governatore n. 477 del 3 febbraio 1938.

Esemplare è il caso delle operazioni di scarto. I flussi archivistici, divenuti negli ultimi decenni sempre più ingombranti, soprattutto in settori ove procedure routinarie hanno dato luogo alla produzione di esorbitanti masse cartacee — pensiamo ad esempio al settore delle certificazioni anagrafiche e degli accertamenti di polizia urbana, alla modulistica in generale utilizzata nel settore del controllo del personale — sono governati in genere dagli uffici attraverso regolari operazioni di scarto. Le richieste per l'attivazione di queste ultime fanno riferimento nella maggior parte dei casi alla decorrenza del termine dei cinque anni dall'esaurimento delle pratiche indicato nel regolamento del 1929 (artt. 17-18). Il limite temporale quinquennale allora stabilito ineriva però ad un'operazione che aveva carattere propedeutico al versamento: non essendo più nella situazione attuale questa operazione preliminare al trasferimento delle pratiche in un "archivio generale" ben attrezzato per la fruizione tanto amministrativa quanto "culturale" degli atti, ma finalizzata esclusivamente a "fare spazio" nell'archivio corrente degli uffici, è necessario interrogarsi sui pericoli insiti in una logica di eliminazione, così sottoposta all'"urgenza logistica" dell'amministrazione corrente. Sulla prassi dello scarto dovremo comunque soffermarci, poiché rappresenta l'unica fra le aree gestionali della documentazione comunale contemporanea su cui l'Archivio capitolino in pratica, mantiene a tutt'oggi una funzione di controllo.

La legge archivistica del 1963 e l'Archivio storico capitolino. – Quando nel 1963, la nuova legge archivistica, ridefinì il quadro di regolamentazione del sistema archivistico nazionale, potenziando le strutture delle sovrintendenze archivistiche statali, per l'espletamento dei compiti di vigilanza e controllo sugli uffici di protocollo-archivio corrente e sugli archivi storici degli enti pubblici (già delineati nella legge archivistica del 1939) stabilendo inoltre il termine quarantennale dall'esaurimento delle pratiche per i versamenti nelle "separate sezioni d'archivio", la struttura archivistica del Comune di Roma si configurava ormai in modo diverso da quanto delineato nei regolamenti del 1929/30. Ricostituita l'amministrazione elettiva e ricondotto il profilo istituzionale dell'amministrazione capitolina nell'alveo della legislazione comunale e provinciale dello stato democratico, a partire dalla riforma dei servizi del febbraio 1950 veniva definitivamente meno la logica di accorpamento dell'Archivio capitolino — insieme ad essenziali strutture di organizzazione dei dati informativi come i servizi: contratti, statistica, censimento, toponomastica, "ecografico"[30] — nella sop-

[30] Attivato nel 1936 sulla base dei dati del censimento del 1931 con finalità di rilevamento sistematico, continuamente aggiornato, della popolazione effettivamente residente indipen-

pressa ripartizione IX "Affari generali" (già principale struttura propulsiva dell'azione amministrativa e delle politiche d'intervento e di controllo sociale del regime governatoriale). La struttura sarebbe stata operativamente aggregata alla ripartizione X "Antichità e belle arti" nel 1952[31].

Già alla vigilia dell'emergenza bellica si erano manifestati i primi problemi logistici che avrebbero nel dopoguerra condizionato la regolare applicazione del regolamento del '29, in ordine allo svolgimento delle previste scadenzate operazioni di scarto e versamento degli atti degli uffici nella "Sezione amministrativa" dell'Archivio capitolino[32]. Lo sviluppo della complessità operativa della macchina amministrativa locale conseguente all'attuazione delle Regioni e alle deleghe di funzioni ai poteri locali poste in essere negli anni settanta, avrebbe comportato un aumento significativo della produzione cartacea degli uffici in una delicata fase di passaggio anche in ordine alla definizione della struttura degli organici. Infatti, con la semplificazione delle "tabelle organiche" dell'amministrazione capitolina in applicazione nel 1975 del primo

---

dentemente dall'iscrizione anagrafica (spesso inibita dalle restrizioni imposte dalla vigente legislazione sull'urbanesimo) il "Servizio ecografico" continuò ad operare nel dopoguerra, fino al 1958, quando dichiarata l'incostituzionalità delle norme restrittive sull'inurbamento, in applicazione del d.p.r. n. 136 del 31 gennaio 1958 (approvazione del regolamento sull'anagrafe della popolazione residente) cessò ogni sua attività. L'archivio — ove sono state raccolte circa 124.000 schede (*cartelle di casa* e *fogli di famiglia*) con informazioni su circa 519.000 nuclei familiari e relative abitazioni, raccolte per ordine di isolato — è oggi depositato presso locali decentrati ed inidonei in attesa di una collocazione appropriata per l'uso a fini di ricerca storica.

[31] Il nuovo accorpamento delle strutture già facenti capo alla soppressa ripartizione IX "Affari generali" presso il Segretariato generale (servizi: "Contratti", "Albo pretorio", "Messi", "Statistica", "Toponomastica", "Censimenti") e presso le ripartizioni: IX "Scuole e assistenza sociale" (servizio "Biblioteche popolari") e X "Antichità e belle arti" (Archivio capitolino) previsto nel riordinamento degli uffici e dei servizi approvato dal consiglio comunale con deliberazione n. 254 del 22 febbraio 1950, dopo l'approvazione dell'autorità tutoria (11 gennaio 1952) ebbe applicazione solo a seguito dell'ordinanza sindacale prot. Rip. I n. 47392/22 ottobre 1952.

[32] Sui lavori iniziati nel 1936 per la costruzione di una sopraelevazione e l'allestimento di nuovi locali di deposito, con l'acquisizione degli ambienti già occupati nello stesso palazzo dei Filippini dagli uffici della Delegazione VII e della Ripartizione XII — progettandosi negli stessi anni un ulteriore ampliamento degli spazi per l'archivio col trasferimento dei servizi di statistica e censimento, allora egualmente ubicati negli ambienti del complesso borrominiano — v. il carteggio in ASC, *Atti della Direzione dell'Archivio Capitolino,* b. 41, fasc."Locali". Effettuate, alla scadenza regolamentare del gennaio 1936, solo le preliminari operazioni di scarto (si sarebbero allora dovuti incamerare gli atti esauriti del quinquennio 1926 — 1930) i versamenti effettuati all'inizio del 1941, a lavori d'ampliamento ultimati, furono gli ultimi a svolgersi con regolarità per tutti gli uffici.

contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali, cancellate le specifiche qualifiche di "archivista" ed "archivista capo" addetti ai servizi di protocollo-archivio degli uffici[33], si è determinata — ne dobbiamo prendere atto — una oggettiva dequalificazione del settore e (soprattutto negli uffici di nuova istituzione) situazioni di disordine ed incuria in ordine al problema della corretta gestione delle carte, imputabili a fattori diversi, come la carenza di specifica qualificazione professionale e la "mobilità" degli addetti, in un settore ove la professionalità si identifica in gran parte con l'esperienza.

In questa fase di trasformazione dell'assetto amministrativo locale, mentre si accentuavano le difficoltà logistiche del Capitolino, col cessare dei versamenti nelle limitate strutture dei suoi depositi, le direttive legislative nazionali espresse nel d.p.r. 1409, indicando espressamente un termine molto ampio quale quello del quarantennio dall'esaurimento delle pratiche per il loro passaggio dalla gestione corrente all'archivio storico, non fornivano strumenti di controllo adeguati sugli archivi di deposito destinati ad incrementarsi presso gli uffici, ignorandone sul piano della normazione la configurazione. La modifica dei regolamenti archivistici comunali oltre ad "uniformarsi allo spirito della legge" del 1963, secondo l'espressione usata nella relazione che accompagnava la proposta di riforma del regolamento dell'Archivio capitolino approvata dal consiglio comunale nel 1981, avrebbe dovuto valutare anche i limiti di quella legge (il cui corso d'applicazione era ormai quasi ventennale) ed integrarne le direttive, là ove maggiori erano i vuoti che essa lasciava — non essendo stato fra l'altro mai varato il regolamento esecutivo della stessa — rispetto ai nodi

---

[33] Alla figura dell'"archivista-capo" aveva dato, nella carriera esecutiva del ruolo amministrativo, particolare rilievo il regolamento degli uffici di protocollo e archivio delle ripartizioni e servizi del 1929, definendo requisiti d'accesso e prove d'esame per l'inquadramento nella qualifica (art. 3). Materie del concorso interno con prova scritta e orale, riservato ad impiegati d'ordine con la qualifica d'"archivista", erano: "ordinamento dei servizi del Governatorato", "tenuta degli archivi in relazione al presente regolamento", "ordinamento amministrativo dello Stato", "Archivi in generale e legislazione archivistica". La riforma organica (deliberazione del consiglio comunale n. 2433 del 19 settembre 1975) in recepimento dell'accordo nazionale sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti degli enti locali sottoscritto il 5 marzo 1974 ridusse il numero dei ruoli e delle qualifiche (i primi erano allora al comune di Roma ben 120, le seconde 300) accorpando diversi profili professionali in un unico e più generico ruolo amministrativo, articolato in sei livelli funzionali in base al relativo "mansionario". I compiti dell'addetto al protocollo-archivio si riconoscevano nelle mansioni del livello più basso del ruolo amministrativo (V livello — "collaboratore amministrativo") consistenti, tra l'altro, «nella classificazione, ordinamento, tenuta dei fascicoli, schedari e simili, nell'esecuzione di registrazioni e verifiche su protocolli, schedari e simili (...)».

centrali dell'aggiornamento delle norme sulla registratura e gestione dell'archivio corrente e sopratutto sulla regolamentazione degli archivi di deposito.

Ciò sarebbe stato possibile riformando contestualmente entrambi i regolamenti formulati nel 1929[34] insieme al "titolario degli atti d'archivio delle ripartizioni degli uffici e dei servizi" del 1930, ormai in gran parte inadeguato a rappresentare la complessità delle funzioni amministrative dell'ente locale. Nel 1981 si scelse invece di riformulare solo il regolamento del Capitolino: «Rimane ancora in vigore il regolamento per l'ordinamento degli uffici di protocollo ed archivio delle ripartizioni, degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione governatoriale n. 7442 del 26 ottobre 1929 per il quale si impone la necessità di aggiornamento e di coordinamento con il regolamento in esame» si legge nella nota del segretario generale che nella seduta del 23 dicembre 1980 sottoponeva all'esame della giunta il testo riformato[35].

Il nuovo testo avrebbe in primo luogo rideterminato il profilo dell'istituto, configurato prevalentemente come centro di raccolta documentaria della cultura storica cittadina piuttosto che come archivio storico amministrativo comunale. Ciò a partire dalla valorizzazione della "Biblioteca Romana" annessa all'Istituto, di cui si sottolineava il rilievo di "sezione" dell'Archivio — già nel 1970 da essa fu enucleata la raccolta di stampa periodica, per costituire una sezione di "Emeroteca Romana" — e dal programmato incremento della "Sezione storica" (cui negli anni è stato dato egualmente risalto con l'acquisizione di nuclei rilevanti di archivi privati, di persone e famiglie gentilizie). All'organizzazione delle tre citate sezioni e della "Notarile"[36] così come delineata dal nuovo rego-

---

[34] L'inscindibilità dei due testi — concepiti per un modello archivistico integrato, di cui l'Archivio capitolino era il centro direzionale, in quanto "archivio generale" — è sottolineata nella pubblicazione sul n. 6 (1930) della "Raccolta dei regolamenti " del Governatorato: qui essi sono accorpati, formando le due parti, in 47 articoli, di un unico "Regolamento per l'Archivio Capitolino e per gli archivi delle ripartizioni degli uffici e dei servizi".

[35] ASC, *Verbali della Giunta Comunale*, seduta 23 dicembre 1980.

[36] Tanto il "Fondo notarile" indicato nel regolamento del 1923, quanto la "Sezione notarile" prevista in quello del 1929 erano costituiti unicamente dall'*Archivio Generale Urbano (sec. XIV - 1871)* istituzione creata da Urbano VIII nel 1625 e passata in gestione al municipio romano nel 1847. Nella "Sezione notarile" prefigurata dal regolamento del 1981 al fondo descritto, costituito da copie di atti stipulati da notai romani dal 1625 alla fine del temporalismo pontificio e da alcuni protocolli originali dei secc. XIV-XVII (costituente un deposito dell'Archivio di Stato di Roma presso l'Archivio capitolino, secondo quanto indicato nella convenzione approvata con deliberazione del consiglio comunale n. 666 del 3 aprile 1981) con un accostamento certamente non corretto dal punto di vista archivistico sono stati aggregati altri due nuclei documentari, organici il primo all'archivio comunale preunitario, il secondo a quello postunitario. Si tratta dei fondi *Protonotaro del Senatore (1507-1851)* (con protocolli di questo ed

lamento[37], si sono dunque dovute riservare risorse gestionali e dotazione organica equivalenti a quelle disponibili alla sezione già "Amministrativa", ora ridenominata "Archivio generale del Comune". Ciò nonostante quest'ultima, poiché costituita dai fondi documentari dell'amministrazione comunale postunitaria, rappresenti il settore in teoria di maggiore complessità funzionale — in rapporto alla gestione delle procedure di scarto, versamento e riordinamento — destinata ad un costante incremento, ancorché sia stata disapplicata la norma di versamenti regolarmente scadenzati, di quinquennio in quinquennio e questi siano stati limitati in via di principio alla sola documentazione relativa ad affari esauriti da oltre 40 anni, in analogia a quanto disposto per gli Archivi di Stato dall'art. 23 del citato d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409[38].

Poco sviluppo ha avuto negli anni trascorsi anche la "sezione di fotoriproduzione e duplicazione", egualmente prevista dal nuovo regolamento in recepimento degli indirizzi della legge 1409[39]: le ragioni possono essere facilmente comprese se si consideri che le destinazioni di bilancio dell'Archivio nei decenni che ne hanno visto l'inquadramento nella ripartizione "Antichità e belle arti", fino alla recente riorganizzazione dipartimentale degli uffici comunali[40], sono state di media inferiori a quelle delle istituzioni museali inquadrate nella stessa[41].

---

altri uffici notarili e atti di cancelleria dei tribunali capitolini) e dei contratti (*"Atti pubblici", "Atti privati"*, copie autentiche di atti notarili) versati dal 1871 al 1967 dal "Servizio contratti" dell'amministrazione comunale.

[37] In 65 articoli, il "Regolamento per il funzionamento dell'Archivio Capitolino e sezioni annesse" attualmente in vigore si compone di cinque titoli. Nel I "Dotazione e finalità dell'Archivio Capitolino", III "Ordinamento interno" e IV "Uso pubblico" sono definiti struttura e funzionamento (soprattutto in ordine alla consultabilità della documentazione) delle sei sezioni che lo compongono (nell'ordine dell'enunciato dell'art. 1: "Storica", "Notarile", "Archivio generale del comune", "Biblioteca Romana", "Emeroteca Romana", "Sezione di fotoriproduzione e duplicazione"). A definire il rapporto funzionale intercorrente fra l'archivio storico e gli archivi correnti dell'amministrazione comunale sono i titoli II "Direzione dell'Archivio Capitolino" (artt. 3-7) e V "Scarti, versamenti e vigilanza" (artt. 62-65).

[38] *Ibid.*, art. 63.

[39] Su struttura e compiti di questa sezione si vedano, *ibid.*, gli artt. 36 e 37.

[40] Per la riforma avviata nel 1995 che ha riaggregato le esistenti 16 ripartizioni ed i diversi uffici speciali in 13 dipartimenti e 7 uffici, v. la deliberazione del consiglio comunale n. 73 del 10 aprile 1995 "Regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'amministrazione comunale e per l'ordinamento della dirigenza". In base all'ultimo riordino (il nuovo "Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma" approvato con deliberazione della giunta comunale n. 66 del 13 gennaio 1998) i dipartimenti sono oggi 12, cui si aggiungono una serie di "uffici extradipartimentali": oltre alle "Istituzioni" previste dalla legge

La nota del segretario generale letta nella circostanza dell'esame della proposta di nuovo regolamento per il Capitolino da parte della giunta, il 23 dicembre 1980, già ricordata sopra, continuava:

«Si è reso necessario un rinvio della revisione [del regolamento "per l'ordinamento degli uffici di protocollo ed archivio delle ripartizioni, degli uffici e dei servizi"] imposto dalla particolare complessità e vastità della materia che, per il sempre crescente sviluppo delle diverse branche di attività dell'amministrazione comunale e per la ristrutturazione generale in atto, comporta una casistica estremamente varia e richiede pertanto un preliminare studio, particolarmente laborioso, a livello dei singoli dipartimenti e servizi. Siffatta indagine sarà predisposta ed espletata in un secondo tempo dalla direzione dell'Archivio Capitolino, previ accordi con questo segretariato generale, nonché con la soprintendenza archivistica territorialmente competente. Frattanto, in considerazione della necessità di un collegamento organico e permanente tra la direzione dell'Archivio Capitolino e gli archivi dei vari dipartimenti, uffici e servizi per la conservazione razionale degli atti, la preparazione uniforme dei versamenti e le preventive operazioni di scarto, si è provveduto a sancire l'obbligo della vigilanza sui medesimi da parte del primo dirigente dell'Archivio Capitolino».

Il nuovo regolamento, nel definire la materia della «vigilanza»[42], in realtà non delinea una precisa funzione di autoregolamentazione dell'Amministrazione comunale in ordine all'indirizzo e controllo dell'organizzazione dei flussi archivistici negli uffici, meglio individuata nel regolamento per questi ultimi del 1929. Lasciando un vuoto che avrebbe dovuto essere riempito dalle funzioni ritagliate dal d.p.r. 1409 alla sovrintendenza archivistica statale, gli ampi poteri di vigilanza sugli uffici di registratura, già previsti in quel testo, sono venuti meno, poiché se ne è tralasciata una nuova, incisiva ed aggiornata formulazione nel nuovo. Nel vigente regolamento del Capitolino, oltre ad essere

---

142/1990 (costituite con deliberazione del consiglio comunale) e 6 uffici speciali, vi sono contemplati: il "Gabinetto del sindaco", la "Direzione generale" (cui oggi fanno capo le due direzioni centrali del personale e dei servizi tecnologici e reti informative), il "Segretariato generale", l'"Ufficio del difensore civico", la "Ragioneria generale", l'"Avvocatura", l'"Ufficio per il decentramento ed il coordinamento metropolitano", il Corpo di polizia municipale, la "Sovrintendenza comunale" alle antichità e belle arti.

[41] Un'analisi comparativa può essere condotta sui dati degli esercizi finanziari (formulati con criteri diversi dagli attuali, ridefiniti a partire dal d.l. 77/1995 sull'"Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali") del primo quinquennio degli anni novanta. Nel bilancio di previsione a fronte dell'unico capitolo "spese per l'incremento, la manutenzione ed il restauro del patrimonio documentario e bibliografico dell'Archivio Capitolino, della Biblioteca Romana e dell'Emeroteca Romana e per l'attività scientifica e divulgativa dell'Archivio Capitolino", in media di duecentocinquanta milioni annui, le competenze relative ai diversi capitoli di spesa per voci analoghe, cumulative per i dieci musei d'arte antica e moderna facenti capo alla Ripartizione X, assommano mediamente a tre miliardi annui.

[42] Artt. 7, 62-65.

ridimensionata la funzione della commissione già tratteggiata con ampi poteri ispettivi negli artt. 18-19 del regolamento del protocollo-archivio degli uffici del 1929[43] — ora circoscritta alla sola «valutazione di opportunità in materia di proposte di versamenti e scarti di atti delle varie ripartizioni e servizi» (art. 7)[44] — si limita la funzione del dirigente dell'Archivio «quale collaboratore del segretario generale nella conservazione del materiale documentario dell'amministrazione» ad una funzione generica «di sorveglianza sugli archivi di deposito degli uffici e servizi, per vigilare sulla tenuta degli atti e dei relativi protocolli e sulla preparazione degli eventuali versamenti» (art. 65).

Per le ricordate carenze strutturali, di fatto l'azione istituzionale dell'Archivio capitolino non si è potuta dispiegare organicamente neppure nell'unica funzione, che il nuovo quadro regolamentare ritagliava in linea generale, di vigilanza sugli archivi di deposito degli uffici in vista dei versamenti[45]. Questa si è potuta infatti attivare solo per limitate operazioni di versamento, condotte

---

[43] V. nota n. 28: di questo regolamento debbono intendersi formalmente abrogati gli artt. 17-19, la cui materia è altrimenti regolamentata dagli artt. 7, 62-65 dell'attuale regolamento per l'Archivio capitolino.

[44] La "commissione consultiva permanente" prevista dall'art. 7 del nuovo regolamento dell'Archivio capitolino di fatto oggi si occupa solo di proposte di scarto. In base alle modifiche apportate all'articolo in questione dalla deliberazione del consiglio comunale n. 225 del 25 novembre 1996, essa è attualmente presieduta dal segretario generale (o suo delegato) ed è composta dal dirigente del Dipartimento IV "per le politiche culturali e dello sport" (del quale l'Archivio capitolino costituisce la "V unità organizzativa") che svolge funzioni di vicepresidente; dal direttore ed un funzionario direttivo dell'Archivio. Membri di diritto sono inoltre, di volta in volta, un funzionario dei singoli uffici proponenti lo scarto. Il regolamento del 1981 prevede il funzionamento anche di una seconda "Commissione consultiva per l'Archivio Capitolino" (art. 6) chiamata ad esprimere pareri sulle questioni di maggiore rilevanza in ordine alla «buona conservazione (...) ordinamento del materiale documentario e librario e (...) relative modalità di incremento» (art. 3). L'organismo dovrebbe essere presieduto dal sindaco o dall'assessore preposto all'Archivio, ed essere composta da otto membri (il segretario generale, il soprintendente archivistico per il Lazio, il dirigente del Capitolino, tre consiglieri comunali, due cultori di cose romane). Questa commissione, che avrebbe agito nella logica del prevalente profilo di centro di documentazione della cultura storica cittadina delineato per l'Archivio capitolino dal regolamento del 1981, tuttavia non è stata mai attivata.

[45] Le carenze strutturali riguardano anche l'univocità della preparazione professionale — quella dell'archivista-paleografo — richiesta dall'attuale normativa concorsuale del Comune di Roma (ultimamente riformulata con deliberazione della giunta comunale n. 3381 del 7 agosto 1997 "Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi. Requisiti di accesso alle qualifiche funzionali e modalità concorsuali") per ricoprire l'organico del profilo professionale nell'Archivio capitolino. I requisiti d'accesso tuttora previsti per il più basso dei tre livelli funzionali subdirigenziali sono la maturità classica ed il diploma d'archivistica paleografia e diplomatica conseguito nelle scuole degli archivi di Stato o presso la Scuola vaticana. Per l'accesso dall'esterno ai due livelli successivi, la concorsualità — fondandosi la selezione essenzialmente sulla prova

senza poter sottoporre a un adeguato monitoraggio gli archivi di deposito; dunque, in assenza di precisi criteri di pianificazione, indipendentemente anche dalle valutazioni — di «immediato pericolo di dispersione o di grave danneggiamento» — previste dall'art. 64 del regolamento[46].

In parte innovativa nel declinare le funzioni attribuite al Capitolino è l'ordinanza sindacale n. 241 del 22 marzo 1996, il primo atto che regolamenti — dopo i cambiamenti che a partire dal 1990 hanno impresso all'organizzazione comunale le leggi innovative in materia di ordinamento delle autonomie locali e la ristrutturazione nel 1995 degli uffici in "dipartimenti" — l'organizzazione del dipartimento IV "Politiche culturali", cui è oggi aggregato l'Istituto[47]. In questo testo le funzioni dell'"unità organizzativa" dipartimentale "Archivio capitolino" sono così sintetizzate:

> «Programmazione e gestione delle attività di conservazione, tutela e restauro, recupero e incremento, valorizzazione, divulgazione del patrimonio storico documentario del Comune di Roma; gestione dell'uso pubblico e della consultabilità degli atti (legge 241/90); consulenza e sorveglianza sugli archivi correnti e di deposito dei dipartimenti, uffici e servizi dell'amministrazione comunale; gestione e coordinamento degli archivi dell'area metropolitana in collaborazione con la Provincia e la Regione; partecipazione a programmi di ricerca scientifica e creazione di banche dati in collaborazione con l'università, il Ministero dei beni culturali e con istituti culturali stranieri»[48].

---

scritta di paleografia latina — è aperta ai soli laureati dei corsi di laurea in Lettere e Conservazione dei beni culturali: sono esclusi cioè indirizzi di studio informatici e lauree come quella in Giurisprudenza o in Scienze politiche, che ben concorrerebbero a qualificare il profilo di "archivista contemporaneista" degli addetti alla sezione moderna dell'Archivio capitolino.

[46] Sono state incamerate ad es. le più importanti e tutelate serie del Segretariato generale (gli originali dei *Verbali delle deliberazioni* della giunta e del consiglio comunale fino a tutto il 1982 ed i *Contratti* fino al 1967). I versamenti dei principali aggregati di carteggio amministrativo (*Gabinetto del sindaco* e *Segretariato generale*) sono stati effettuati rispettivamente fino al 1947 e 1948. Diversamente è andata invece per le importanti serie della ripartizione V "Lavori pubblici": solo il fondo dell'*Ispettorato edilizio* è stato acquisito fino al 1929, mentre a tutt'oggi non è stato possibile incamerare altre rilevanti serie novecentesche (come quella del *Piano regolatore* mussoliniano del 1931, certamente matura per la fruizione da parte della ricerca storica) ancor oggi giacenti in locali di deposito dell'amministrazione, esclusi dunque dal circuito della consultazione pubblica.

[47] L'Archivio capitolino, in base alla vigente organizzazione amministrativa, costituisce la V unità organizzativa del Dipartimento IV "per le politiche culturali e dello sport", insieme alle unità: "Spettacolo", "Comunicazioni e convegni", "Promozione sportiva", "Gestione impianti sportivi", "Toponomastica", "Museo civico di zoologia". Sull'attuale struttura organizzativa del dipartimento, da cui dal 1998 è stata scorporata la Soprintendenza storico-artistica e archeologica comunale, costituita in autonomo "Ufficio extradipartimentale", v. la più recente ordinanza sindacale n. 201 del 15 aprile 1998.

[48] Con questa declaratoria dovrebbe coordinarsi, per attivare realmente le nuove operatività prefigurate, il regolamento dell'Archivio.

Su questo terreno del potenziamento della funzionalità di centro di accesso pubblico per la fruizione del patrimonio documentario, incentivato dal nuovo quadro di riferimento normativo sul diritto alla consultazione e all'informazione da parte del cittadino, si è elevato l'Istituto negli ultimi anni, conquistando più ampie risorse di bilancio ed attrezzandosi con strutture informatiche che lo pongono in questo settore in condizioni tecnologicamente molto avanzate[49].

Chiudiamo queste note sulla situazione dell'Archivio capitolino, prima di passare ad una sintetica ricognizione delle prassi attuali di gestione delle carte nel protocollo-archivio degli uffici, affermando inderogabile riunificare — in primo luogo riformulando un unico, aggiornato testo regolamentare — queste due realtà attualmente scisse, in una situazione oggi favorevole alla ridefinizione di un sistema archivistico integrato ed unidirezionale. Dotarsi di strumenti efficaci per rendere operative le nuove leggi sulla trasparenza, lo snellimento dei procedimenti amministrativi, l'informatizzazione della gestione dei flussi documentali, fino alle nuove frontiere della sostituzione del documento elettronico a quello cartaceo significa in primo luogo ridefinire nuovi univoci ed integrati protocolli tanto dell'organizzazione degli uffici di registratura ed archivio corrente, quanto della tenuta degli archivi di deposito, per assumere infine razionali politiche di scarto e conservazione permanente della documentazione nell'archivio storico.

Le strutture di protocollo-archivio degli uffici centrali e gli archivi in formazione delle circoscrizioni. – I passaggi fondamentali della gestione del flusso documentale dell'amministrazione capitolina sanzionati dalle disposizioni regolamentari del 1929-1930, sono essenzialmente quattro. In primo luogo si affermava l'unicità del servizio di protocollo-archivio nell'ambito dei distinti comparti amministrativi, sotto la diretta responsabilità dei rispettivi capi gerarchici[50]. A tale

[49] L'Archivio dal 1994 dispone di una rete locale, composta oggi di 35 postazioni di personal computer collocati nei pur limitati locali degli uffici, con un sistema SNA SERVER che consente il collegamento in linea dedicata con la rete geografica del Comune di Roma e con l'ICCU, per le attività catalografiche della Biblioteca Romana all'interno del SBN. La rete fornisce ogni postazione di risorse di *office automation* come il pacchetto Microsoft Office ed un sistema di consultazione simultanea di CDROM. In linea dedicata è attiva anche la connessione INTERNET per l'attività di ricerca e la consultazione di banche dati prodotte dall'istituto, consultabili anche nel WEB del Comune di Roma.

[50] Secondo l'art. 1 del regolamento del 26 ottobre 1929 erano dotati di un ufficio di protocollo ed archivio «il Gabinetto del governatore, il Segretariato generale, le ripartizioni e quegli uffici autonomi, per i quali il governatore ne ordini l'istituzione con apposito provvedimento»; l'art. 2 stabiliva inoltre: «Il direttore capo di ripartizione e il capo servizio hanno la responsabilità dell'ufficio di protocollo ed archivio, dei quali possono affidare la sorveglianza ad un impiegato della categoria di segreteria».

principio si correlavano tanto la razionalizzazione delle procedure di classificazione dei documenti all'atto della registrazione al protocollo in base ad un titolario uniformato in 21 *titoli* (a loro volta articolati in 166 classi e 798 sottoclassi) quanto la definizione di precisi criteri di formazione e riassunzione dei fascicoli da parte dell'ufficio di registratura. La stabilizzazione dei termini di transito dagli uffici all'"archivio generale" (e/o lo scarto) degli atti esauriti in base, come abbiamo visto, ad una scansione quinquennale avrebbe concluso il ciclo corrente del trattamento delle carte.

L'impianto logico del titolario adottato nel 1930 trovava il suo fondamento nella divisione di competenze degli uffici comunali, stabilmente organizzati, con una serie di deliberazioni governatoriali fra il 1927 ed il 1930 — oltre che nelle strutture del Gabinetto del governatore, Segretariato generale, Avvocatura e Ragioneria generale — in dodici ripartizioni amministrative[51]. Il sistema di classificazione adottato si basava sull'individuazione di funzioni gerarchiche e operative, ricondotte agli uffici di "pertinenza": ciascun *titolo* (e relative *classi* e *sottoclassi*) sarebbe stato infatti utilizzato per classificare gli atti della divisione amministrativa cui faceva capo la relativa competenza funzionale. Quando quest'ultima fosse suddivisa fra più uffici, a ciascuno di essi sarebbero state riservate distinte classi nell'ambito dello stesso titolo, secondo lo schema che riportiamo in appendice, omettendo l'elencazione delle sottoclassi, considerato che nei pochissimi uffici ove a tutt'oggi si conserva la pratica della classificazione, questa di solito segue il titolario del 1930 solo per la griglia più generale delle partizioni in titoli e classi, risultando variato il numero e l'intitolazione delle sottoclassi (cui in alcuni casi è stata affiancata o sostituita un'ulteriore partizione in fascicoli) con modifiche ed adattamenti che ovviamente rispecchiano di volta in volta il cambiamento delle funzioni amministrative e delle "materie" di competenza[52].

---

[51] La struttura delle dodici ripartizioni — I "Personale", II "Patrimonio", III "Tributi", IV "Anagrafe", V "Lavori pubblici", VI "Istruzione pubblica", VII "Polizia urbana e delegazioni", VIII "Igiene e sanità", IX "Affari generali", X "Antichità e belle arti", XI "Annona", XII "Provveditorato" — rimase sostanzialmente inalterata fino alla riforma organizzativa del 1950 (v. nota 31). Questa, oltre a smantellare la governatoriale ripartizione IX "Affari generali" (riconducendo la maggior parte dei servizi che la componevano al Segretariato generale) avrebbe costituito in autonoma Ripartizione VI "Servizi tecnologici e municipalizzazioni" i servizi tecnologici, già facenti capo alla Ripartizione V, conferendo nel contempo agli uffici scolastici la nuova denominazione di Ripartizione IX "Scuole e assistenza sociale".

[52] Cfr. APPENDICE (p. 201).

Gli uffici al vertice dell'amministrazione — il Gabinetto del governatore ed il Segretariato generale — avrebbero utilizzato per la classificazione della propria documentazione le classi e sottoclassi del titolo I "Governatorato" e II "Segretariato generale", secondo le attribuzioni indicate nella terza colonna dello schema grafico che abbiamo riportato in appendice; per la protocollazione ed archiviazione degli atti relativi ad altri uffici e servizi le due strutture di indirizzo generale avrebbero comunque usato anche i titoli III – XXI (i soli titoli, senza l'indicazione della classe e sottoclasse). Inoltre: «Quando eccezionalmente una ripartizione debba conservare atti normalmente attribuiti ad altri uffici, userà la classificazione stabilita per gli uffici medesimi»[53]. In un organismo burocratico che, sottratto alla direzione della rappresentanza elettiva ed ai cambiamenti della dialettica democratica, durante il ventennio avrebbe acquistato straordinaria stabilità e coesione interna, questo sistema di classificazione rigido (in teoria non variabile né implementabile se non per impulso centrale) avrebbe avuto applicazione sistematica ed efficace, perché coerente ad un procedimento amministrativo sottoposto a forte centralismo direzionale ed accentuata gerarchizzazione delle funzioni.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in ordine al terzo elemento qualificante la normazione del 1929/30: la regolarizzazione della pratica dell'apertura e della tenuta dei fascicoli da parte degli uffici di registratura – archivio corrente imposte dagli articoli 12 e 13 del regolamento del 26 ottobre 1929. Sulla "camicia" dei fascicoli, oltre al nuovo indice di classificazione della pratica[54] si sarebbero riportati i numeri progressivi e la data di protocollazione di ogni atto contenuto, secondo uno schema prestampato, che si affiancava a quelli adottati per uniformare la tenuta del registro e rubrica del protocollo e la compilazione del repertorio dei fascicoli[55].

---

[53] *Titolario degli atti di archivio delle ripartizioni degli uffici e dei servizi. Approvato con deliberazione del governatore n. 9706 del 31 dicembre 1930 - IX,* in *Governatorato di Roma. Raccolta dei regolamenti.* Allegato al n. 6, Roma, Tip. Cecchini, 1931, p. 3, nota n. 1.

[54] Secondo l'enunciato dell'art. 12: «Per ogni affare si forma un fascicolo, riunendo in ordine di data e di numero gli atti ricevuti e le minute di quelli spediti, le memorie e gli studi che al medesimo si riferiscono». Il successivo art. 13 stabiliva inoltre: «Quando contenga più di un documento, il fascicolo va chiuso in una copertina (...) recante l'indicazione del titolo, della classe e del numero di ordine del fascicolo stesso, in modo da determinarne la posizione in archivio».

[55] Nel modello prestampato di rubrica del registro del protocollo si proponeva come chiave di ricerca il dato relativo all'ente, persona o materia di riferimento dell'atto registrato; la rubricazione prevedeva inoltre la registrazione dell'oggetto e del numero del protocollo. Il modello di schedone per l'"Elenco dei fascicoli" prevedeva la trascrizione di: titolo, classe, numero d'ordine, oggetto ed eventuali annotazioni relative alla movimentazione del fascicolo.

Il registro di protocollo si sarebbe diversificato dal modello già in uso — impostato in epoca preunitaria ed egualmente articolato su otto campi informativi — nello schema di registrazione dei dati relativi alla "posizione in archivio"[56]. Secondo una più razionale gestione archivistica della "pratica", elemento identificativo di questa sarebbe stato (oltre al titolo e alla classe/sottoclasse) il numero d'ordine attribuito al relativo fascicolo dall'ufficio di registratura, che avrebbe dovuto seguire sistematicamente le procedure di formazione/chiusura dei fascicoli, con la collocazione "agli atti" (al termine della trattazione) e successiva movimentazione (riassunzione dei precedenti) nell'archivio.

Sul modello di registro cartaceo descritto — che non è stato mai formalmente dismesso ed è ancor oggi in dotazione dei pochi uffici (come lo stesso Archivio capitolino) ove non sia stato sostituito dalla registrazione su supporto informatico — dagli anni ottanta si sono esemplate le griglie di *data entry* della prima generazione di programmi con cui si è provveduto ad automatizzare il protocollo di alcuni uffici. Essi erano impostati per la registrazione tanto degli elementi obbligatori per la validazione giuridico-probatoria del documento (numero della registrazione e data, destinatario/mittente, oggetto, descrizione degli allegati) quanto degli elementi accessori: rilevanti per la gestione degli affari amministrativi (remissione all'ufficio di pertinenza, collegamento a documenti precedenti e successivi, risoluzione con data di termine del procedimento, ecc.) e pertinenti la gestione dell'archivio (attribuzione dell'indice di classificazione) anche se già prevaleva la pratica di omettere la registrazione di quest'ultima categoria di dati. A titolo esemplificativo: il programma utilizzato fino all'inizio del 1998 presso il protocollo del Gabinetto del sindaco era impostato in modo da consentire l'immissione dei dati di classificazione ancora secondo il titolario del 1930 (le categorie di quest'ultimo erano utilizzate come chiavi di ricerca per il reperimento delle pratiche nell'archivio annesso al protocollo)[57].

---

[56] Per un confronto fra lo schema approntato nel 1929 e quello del registro del dismesso protocollo generale, vedi a nota 4 la descrizione di quest'ultimo. Abolito nel 1922 il protocollo generale, le scritturazioni dei protocolli particolari dei diversi uffici fino al 1929 presentano un panorama differenziato di schemi di registrazione e repertori di corredo, con l'omissione in alcuni casi del campo di registrazione relativo alla "posizione in archivio" nel registro prestampato. In base al materiale versato in ASC si rileva inoltre l'attivazione nelle ripartizioni di maggiore complessità organizzativa, come quella dei lavori pubblici, di autonomi uffici di registratura, producenti distinte serie di registri e rubriche del protocollo, corrispondenti alle diverse divisioni operative del settore.

[57] Delle partizioni del *Titolo I*, riservate secondo il titolario del 1930 alla classificazione degli atti del "Gabinetto del governatore", quando se ne è dismesso l'uso nel maggio 1998, si

Negli uffici ove sono venuti meno i passaggi fondamentali del vecchio modello archivistico — la classificazione dei documenti e la formazione/archiviazione dei fascicoli nelle modalità che abbiamo descritto — spezzata cioè l'unitarietà del ciclo di gestione delle carte facente perno sull'ufficio protocollo-archivio, senza che un altro, più funzionale, modulo archivistico sia stato sostituito al precedente, gli incartamenti una volta esaurito il ciclo amministrativo delle pratiche, in molti uffici ove non siano in tempi brevi avviati allo scarto, sono destinati a sopravvivere nell'unica dimensione possibile di inutili depositi cartacei, impenetrabili all'interrogazione.

Un'inversione di tendenza ci si sarebbe aspettati dall'attuazione dei dettati innovativi delle leggi 142 e 241 del 1990 in materia di trasparenza. Dare attuazione a queste leggi nella capitale sarebbe stato possibile in primo luogo attraverso l'investimento nella tecnologia dei sistemi informativi, per la costituzione di banche-dati informatizzate, interrelate ed estese a tutte le aree della complessa attività gestionale di poteri e servizi del comune di maggiori dimensioni territoriali e demografiche, per garantire effettivamente gli accessi all'informazione amministrativa da parte dei cittadini. In tale direzione dal 1991 si è impegnato l'atto fondante dello statuto comunale[58]; a tale scopo sono stati elaborati i previsti strumenti di autoregolamentazione: i regolamenti "per il diritto di accesso alle informazioni" varato nello stesso anno[59] e "dei procedimenti amministrativi" messo a punto successivamente[60].

---

utilizzava in realtà quasi esclusivamente la classe 7 "Affari di gabinetto", con l'implementazione delle rispettive sottoclassi, che avevano raggiunto il numero di 41. Il protocollo automatizzato del Gabinetto del sindaco, registra oggi un flusso di corrispondenza di ca. 60.000 registrazioni annue, con 12 addetti oltre al coordinatore e 9 postazioni di lavoro. Ad esso incombe la gestione di un archivio che si incrementa attualmente di una consistenza cartacea di ca. 350 cassette ogni anno: la documentazione relativa all'ultimo quadriennio è collocata in scaffalature presso le stanze degli addetti ed in un altro locale acquisito nel Palazzo Senatorio; in due diversi depositi è immagazzinata la documentazione precedente (quello contenente gli atti riferiti al periodo 1948 – 1988 occupa un locale di ca. 900 mq. nel quartiere periferico di S. Paolo, per una consistenza cartacea di ca. 6.000 pacchi, buste, faldoni e 280 registri).

[58] Sulla dichiarazione d'impegno per l'individuazione delle "modalità per assicurare l'accesso ai documenti amministrativi, anche con i mezzi informatici" v. l'art. 4 del documento approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 316 del 26 settembre 1991 (e successive modifiche).

[59] Deliberazione del consiglio comunale n. 344 dell'11 ottobre 1991.

[60] Con il "Regolamento dei procedimenti amministrativi" approvato dal consiglio comunale nel 1996 (deliberazione n. 125 del 24 giugno) sono stati disciplinati i procedimenti amministrativi di competenza degli uffici centrali (con esclusione di quelli riguardanti la direzione del personale ed il dipartimento alle politiche del territorio): si tratta di una tipologia di 449 procedimenti di cui sono stati individuati il responsabile ed il termine di perfezionamento.

In questo quadro non è rientrata però la funzione archivistica. Nei programmi di protocollo informatizzato che hanno preso piede negli anni novanta pressoché in tutti gli uffici comunali — portato degli investimenti operati dall'Amministrazione nell'ampliamento della rete informatica, dotazione di personal computer e diffusione di programmi di *office automation* — sono oggi ordinariamente configurate solo le funzioni relative al rilevamento dell'iter d'ufficio e all'avanzamento del procedimento amministrativo, senza quelle della gestione archivistica della relativa documentazione. Costituisce un'eccezione il protocollo del Comando del corpo dei vigili urbani: qui la maschera d'inserimento dati è stata modificata, in relazione alla conservazione delle procedure di applicazione dell'indice di classificazione per la gestione dell'archivio da parte dell'ufficio protocollo[61]. Con funzioni mirate all'individuazione della tipologia del documento ed al rilevamento dei passaggi amministrativi (registrazione protocollo documenti in arrivo, registrazione protocollo documenti in partenza, registrazione movimenti di ritorno, registrazione movimenti di ripartenza, correzione movimento documento, correzione oggetto documento, ecc.) è stato strutturato il database per la gestione del protocollo oggi condiviso da molti uffici comunali (Direzione centrale del personale, Direzione centrale dei servizi tecnologici, Ragioneria generale, Dipartimento VII "Politiche della mobilità", ecc.). Il programma, dal giugno 1996 in dotazione al Segretariato generale, è qui utilizzato in modo da adattare ad esso le specifiche modalità di trattamento delle carte seguite localmente. In questa struttura l'apertura del fascicolo e la gestione delle posizioni "in attesa" è effettuata, con le specifiche procedure dello scadenzario, dall'ufficio di registratura. Il protocollo, avendo dismesso l'uso dell'indice di classificazione, normato nel 1930, gestisce l'archiviazione delle pratiche col criterio d'individuare le posizioni, nell'ambito di una partizione d'archivio corrispondente alle direzioni in cui si divide il Segretariato, in base al numero di protocollo del documento più

[61] Il Corpo municipale dei vigili urbani, sciolto nel 1925, quando i servizi di polizia nell'Urbe furono unificati alle dipendenze della Questura e svolti dagli "agenti metropolitani", fu ricostituito solo nel novembre 1946. Presso il protocollo del comando del corpo (cui fanno funzionalmente capo i 19 gruppi circoscrizionali) è utilizzato oggi un indice di classificazione corrispondente al Titolo XI "Polizia urbana" del titolario del 1930, rielaborato in 27 classi e 166 fascicoli in rapporto alle attuali competenze operative, funzionale anche alla gestione delle operazioni di scarto, eseguite con procedure regolarmente scadenzate in ordine a determinate classificazioni d'archivio.

recente contenuto nel fascicolo[62], secondo una pratica che ci riconduce a quella in uso (in subordine alla partizione per materie) nell'archivio del "protocollo generale" e negli archivi degli uffici prima dell'introduzione delle specifiche norme sulla fascicolazione del regolamento del 1929.

La messa in campo delle previste strutture operative: la rete degli URP, oggi coordinati dall'ufficio centrale "dei diritti dei cittadini", con la necessità di attivare un efficiente sistema informativo automatizzato di area, ha reso comunque imprescindibile progettare anche la riqualificazione delle procedure del trattamento delle carte. Dal 1995 è stato progettato dunque un sistema informativo dell'"area protocollo" — basato sull'unificazione e centralizzazione delle relative funzioni gestionali — caratterizzato (nella principale funzionalità della gestione dell'iter della pratica) per l'integrazione con quello dell'"area trasparenza"[63]. Le funzionalità della protocollazione, fascicolazione, archiviazione nel sistema progettato (ne è già stato realizzato un prototipo di cui sarà probabilmente nel prossimo anno avviata la prima fase di applicazione sperimentale) si esplicano nell'ambito di un'architettura applicativa prevedente il trattamento dei dati a due livelli: centrale (mainframe della rete geografica capitolina) e periferici (server di lan per il collegamento delle reti locali). Ciò consentirà, in primo luogo, l'identificazione dei documenti con un numero unico di protocollo (la soluzione prescelta sarà

---

[62] Per gli atti che esauriscono il loro iter amministrativo con un solo passaggio di protocollo si formano dei fascicoli miscellanei di "carte sciolte" contenenti serie di 2.000 protocolli, da cui si estrae quello cui, in base alla ricerca dei precedenti (oggi condotta per mezzo delle chiavi di ricerca multipla fornite dal computer) si connettesse un seguito d'atti: in tal caso l'ufficio protocollo collegando la documentazione apre un fascicolo da trasmettere all'ufficio interno di competenza, il cui identificativo varierà in ragione dell'inserimento di successivi protocolli.

[63] Per la descrizione delle principali funzionalità del sistema di gestione della documentazione (protocollazione, fascicolazione, archiviazione, produzione automatizzata del documento, gestione dell'iter della pratica, trasmissione) e delle sue interazioni con quello dell'"area trasparenza" v. le specifiche del capitolato tecnico contenuto nella deliberazione della giunta comunale n. 751 del 21 marzo 1995 "Affidamento mediante gara da espletarsi nelle forme dell'appalto concorso nell'ambito applicativo della direttiva CEE n. 50 del 18 giugno 1992, per la realizzazione dei sistemi informativi nelle aree trasparenza, protocollo, commercio e tributi". Il sistema di gestione dell'iter delle pratiche nell'area protocollo avrà un alto grado di integrazione con il modulo "gestione dei provvedimenti amministrativi" (il modulo SIGEP già in uso presso il Segretariato generale, sarà ampliato per la gestione oltre che degli atti del consiglio, delle commissioni e di giunta, di quelli delle circoscrizioni, delle ordinanze del sindaco e delle determinazioni dirigenziali) e col modulo "accesso agli atti e analisi stato delle pratiche" nell'area trasparenza.

con ogni probabilità quella del generatore dipartimentale e circoscrizionale, piuttosto che quella di un generatore unico del "protocollo generale" del comune). Sarà così posto fine alla tendenza in atto alla parcellizzazione della funzione di registratura, con la persistenza di protocolli particolari di settore, e registrazioni multiple nell'ambito dello stesso comparto amministrativo, già in essere ed incrementatasi nell'attuale fase di riaccorpamento di vecchi e nuovi servizi, con sistemazioni logistiche diverse, nelle macrostrutture dipartimentali. Nell'ambito della funzionalità archivistica sono state sviluppate le funzioni di gestione dell'archivio cartaceo corrente (gestione delle unità fisiche di conservazione dei fascicoli); mancano, e dovrebbero essere sviluppate, tutte le funzioni inerenti alla gestione dell'archivio di deposito, allo scarto e alla selezione delle carte per la conservazione permanente. Rimangono inoltre i nodi fondamentali della validazione delle procedure per le previste funzioni di produzione, trasmissione attraverso posta elettronica e archiviazione automatizzata del documento. La convalida funzionale del sistema descritto non potrà dunque prescindere dalla ridefinizione di quello schema regolamentare generale — a partire dal ripristino del quadro generale di classificazione (da riformulare sulle articolazioni funzionali dell'ente piuttostoché sulle pertinenze dell'attuale struttura degli uffici) — e dalla riconduzione ad unità direzionale dell'intero ciclo di gestione della documentazione, oggi mancante.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che con il funzionamento delle descritte applicazioni "protocollo" e "trasparenza" si avvierà a soluzione anche il problema della gestione della documentazione delle circoscrizioni, ovvero dell'organizzazione degli archivi circoscrizionali. Avviato il funzionamento degli uffici circoscrizionali nel 1973[64], nell'attuale fase di accelerazione del processo del decentramento messo in moto dai nuovi strumenti di autonomia statutaria ed autoregolamentazione concessi dalla legge 142 ai comuni di maggiori dimensioni metropolitane, le circoscrizioni del comune di Roma vedono oggi rafforzata l'autonomia e la sfera di decisionalità dei propri organi rappresentativi, così come l'organizzazione delle strutture di governo del terri-

[64] Con l'attivazione dei primi organi rappresentativi, eletti dal consiglio comunale nel 1972 (le prime elezioni dirette dei consigli circoscrizionali da parte dei cittadini ebbero luogo nel 1981), l'organizzazione delle circoscrizioni prese definitivamente il posto dei preesistenti uffici di decentramento burocratico delle "Delegazioni", funzionanti a Roma fin dal 1905, con funzioni rilevanti soprattutto nell'ambito della certificazione anagrafica.

torio di cui sono dotate[65], ponendosi effettivamente come le prime strutture di riferimento dell'interlocuzione e della domanda di partecipazione e di amministrazione dei cittadini[66]. In questa sede ci limitiamo a due rilevazioni che danno il segno del cammino ancora da percorrere per l'organizzazione di archivi circoscrizionali funzionali e trasparenti all'interrogazione oltre che dell'utenza interna degli uffici, di quella esterna della cittadinanza. In primo luogo le iniziative per dare struttura stabile agli archivi circoscrizionali hanno finora trovato spazio non nell'ambito della programmazione ordinaria dei servizi, quanto nell'ambito dei progetti di lavoro straordinario per la realizzazione della "produttività collettiva"[67]. In secondo luogo questi piani sono stati finora circoscritti al solo censimento ed ordinamento dei giacimenti archivistici esistenti, di accumulo piuttosto casuale, senza proporsi fini di pianificazione del ciclo archivistico nella sua integrità, a partire dal trattamento delle carte nella fase corrente[68], senza dunque ancora affrontare i nodi dell'analisi e della regolamentazione del flusso documentale, dell'elaborazione degli schemi di classificazione, degli scadenzari e massimari di conservazione e scarto.

---

[65] Sulla composizione, funzionamento ed attività degli organi circoscrizionali e sull'articolazione degli uffici (definiti nelle cinque unità organizzative: amministrativa, socio-educativa-culturale, tecnica, di polizia municipale, di ragioneria) v. il nuovo regolamento del decentramento amministrativo, approvato dal consiglio comunale con deliberazione n. 10 dell'8 febbraio 1999. Nel documento, pur se in modo puramente incidentale, sono poste le basi anche per la normazione dell'archivio circoscrizionale, indicando espressamente nel segretario del consiglio circoscrizionale (di norma il coordinatore della circoscrizione, ovvero il dirigente dell'unità organizzativa amministrativa) il responsabile della tenuta dell'archivio stesso, ove deve essere depositata in primo luogo la serie cronologica dei verbali delle deliberazioni del consiglio circoscrizionale (art. 33, comma 10).

[66] Sulla regolamentazione dell'accesso all'informazione e l'intervento nei procedimenti dei cittadini, singoli o costituiti in associazioni e comitati, in quanto portatori d'interessi pubblici, privati o collettivi, nonché sull'organizzazione dell'ufficio circoscrizionale "per le relazioni con il pubblico", v. gli artt. 40-41 e 44-45 del vigente regolamento sul decentramento amministrativo.

[67] Introdotto fin dal 1983 nella normativa contrattuale il principio dell'incentivazione della produttività del personale, sull'attuale disciplina della "produttività collettiva" v. gli artt. 31-33 del CCNL 1994/1997 del comparto enti locali, che regolamentano l'utilizzo del previsto "fondo per la produttività collettiva e il miglioramento dei servizi" e gli artt. 15-17 del vigente CCNL 1998/2001.

[68] Un esempio concreto è il progetto di produttività "per la costituzione dell'Archivio" della Circoscrizione XI (I parte) coordinato dal servizio affari generali dell'u.o. amministrativa nel 1997 (determinazione dirigenziale n. 1348 del 15 settembre) utilizzando il seguente schema procedurale: 1) suddivisione degli atti in base alle unità organizzative di provenienza; 2) esame degli atti degli uffici dell'unità organizzativa amministrativa per l'individuazione degli: a) atti relativi a posizioni ancora aperte che debbono essere custoditi a cura dell'ufficio di appartenenza e conseguente riconsegna; b) atti che debbono essere archiviati, consultabili all'occorrenza; c) atti per i quali si può procedere alle operazioni di scarto, con compilazione di relativo elenco da trasmettere all'Archivio capitolino.

APPENDICE

Titolario degli atti di archivio delle ripartizioni degli uffici e dei servizi (delib. del governatore di Roma n. 9706 del 31 dicembre 1930)

TITOLO	CLASSE	RIPARTIZIONE O SERVIZIO D'ATTRIBUZIONE
I "Governatorato"	1 Territorio	Ripartizione IX
	2 Leggi e regolamenti relativi alla costituzione del gov.	Ripartizione IX
	3 Governatore	Gabinetto del governatore
	4 Vice governatore	Gabinetto del governatore
	5 Consulta	Segretariato generale
	6 Personale del Gabinetto	Gabinetto del governatore
	7 Affari di Gabinetto	Gabinetto del governatore
	8 Ufficio stampa	Gabinetto del governatore
	9 Funzioni di rappresentanza	Gabinetto del governatore
II "Segretariato generale"	1 Segretario generale	Segretariato generale
	2 Personale del segr. gen.	
	3 Affari particolari del segr. gen.	
	4 Adunanze dei direttori	
	5 Servizio deliberazioni	
	6 Spedizione	
	7 Azienda elettrica	
	8 A.T-A.G.	
	9 Azienda giardino zoologico	
	10 Gestioni speciali	
III "Affari legali"	1 Direzione	Ufficio legale*
	2 Affari consultivi	
	3 Affari contenziosi	
	4 Biblioteca	

* L'attuale ufficio dell'Avvocatura comunale conserva la denominazione assunta dai servizi legali nel 1936.

continua Titolario degli atti di archivio (delib. del 31 dicembre 1930)

Titolo	Classe	Ripartizione o servizio d'attribuzione
IV "Personale"	1 Direzione 2 Personale impiegato di ruolo 3 Personale salariato di ruolo 4 Personale provvisorio 5 Fascicoli personali 6 Note di qualifica 7 Commissioni consultive 8 Trattamento economico 9 Trattamento di quiescenza 10 Provvedimenti disciplinari 11 Riforme organiche 12 Servizi in economia e aziende municipalizzate 13 Affari diversi	Ripartizione I
V "Patrimonio"	1 Direzione 2 Patrimonio 3 Affitti e concessioni 4 Ispettorato 5 Affari diversi	Ripartizione II
VI "Tributi"	1 Direzione 2 Esattoria 3 Sovrimposte 4 Imposte e tasse 5 Imposta di consumo 6 Contributi	Ripartizione III
VII "Ragioneria generale"	1 Direzione 2 Liquidazione delle entrate e delle spese, vigilanza sulle entrate 3 Liquidazione competenze al personale 4 Scritture finanziarie 5 Ispettorato e tesoreria	Ragioneria generale

continua Titolario degli atti di archivio (delib. del 31 dicembre 1930)

Titolo	Classe	Ripartizione o servizio d'attribuzione
VIII "Servizi demografici"	1 Direzione 2 Stato civile 3 Anagrafe 4 Leva 5 Elezioni 6 Passaporti 7 Pensionati 8 Carta d'identità 9 Liste varie 10 Toponomastica 11 Domicilio di soccorso e affari diversi	Ripartizione IV
IX "Lavori pubblici"	1 Direzione 2 Canoni e tasse di concessione 3 Espropriazioni 4 Piano regolatore e ispettorato edilizio 5 Edilizia del Governatorato 6 Cimiteri 7 Strade piazze e ponti 8 Acque 9 Collettori e fognature 10 Porti 11 Collaudi 12 Tecnologico	Ripartizione V
X "Istruzione"	1 Direzione 2 Personale insegnante e subalterno 3 Scuole governatoriali e istituzioni sussidiarie 4 Scuole governative e istituzioni private 5 Matricola 6 Economato e contabilità	Ripartizione VI

continua Titolario degli atti di archivio (delib. del 31 dicembre 1930)

Titolo	Classe	Ripartizione o servizio d'attribuzione
XI "Polizia Urbana"	1 Direzione 2 Delegazioni 3 Polizia urbana 4 Circolazione 5 Licenze esercizio 6 Suolo pubblico 7 Vigilanza contro incendi 8 Affissioni	Ripartizione VII
XII "Nettezza urbana"	1. Direzione 2 Immondizie domestiche, stradali e servizi vari 3 Orinatoi e latrine 4 Innaffiamento 5 Servizi in appalto 6 Stabilimento	Ufficio nettezza urbana
XIII "Assistenza sanitaria"	1 Direzione 2 Assistenza sanitaria città 3 Profilassi malattie infettive 4 Vigilanza scolastica 5 Vigilanza suolo, esercizi, industrie e professioni sanitarie 6 Vigilanza zooiatrica 7 Laboratori d'igiene e sanità 8 Farmacia e medicinali 9 Stabilimento del latte 10 Ambulatorio del lavoro	Ripartizione VIII
XIV "Servizi funebri"	1 Direzione 2 Verano 3 Cimiteri acattolici 4 Caduti in guerra 5 Ossario 6 Aree tombe e loculi	Ripartizione VIII

continua Titolario degli atti di archivio (delib. del 31 dicembre 1930)

Titolo	Classe	Ripartizione o servizio d'attribuzione
	7 Depositi provvisori 8 Autopsie, esumazioni, cremazioni 9 Trasporti salme 10 Azienda e imprese pompe funebri	
XV "Assistenza sociale"	1 Direzione 2 Opere Pie 3 Istituti di assistenza 4 Istituzioni gestite direttamente dall'Ufficio assistenza sociale 5 Alloggi 6 Sfrattati 7 Baraccati 8 Accattonaggio 9 Beneficenza	Ufficio assistenza sociale**
XVI "Affari generali"	1 Direzione 2 Studi 3 Propaganda 4 Statistica 5 Contratti 6 Archivio Capitolino 7 Biblioteche popolari e di media cultura	Ripartizione IX
XVII "Patrimonio artistico"	1 Direzione 2 Palazzi Capitolini 3 Musei scavi gallerie 4 Monumenti vari, palazzi, fontane 5 Teatri 6 Bande musicali	Ripartizione X

** Costituito nel 1928, l'ufficio fu soppresso, con passaggio delle competenze alla ripartizione IX "Affari generali" nel 1935.

continua Titolario degli atti di archivio (delib. del 31 dicembre 1930)

Titolo	Classe	Ripartizione o servizio d'attribuzione
XVIII "Annona"	1 Direzione	Ripartizione XI
	2 Campo boario e sala vendita	
	3 Mercato centrale erbe e frutta	
	4 Mercato pesce	
	5 Mercato abbacchi e pollame	
	6 Frigorifero mercati generali	
	7 Mercati rivendita	
XIX "Giardini"	1 Direzione	Servizio giardini
	2 Giardini	
XX "Provveditorato"	1 Direzione	Ripartizione XII
	2 Approvvigionamenti	
	3 Ispettorato	
	4 Contabilità	
	5 Autoparco	Ripartizione II
XXI "Agro Romano"	1 Edilizia	Ripartizione V
	2 Borgate	Ripartizione V
	3 Strade e ponti	Ripartizione V
	4 Acque	Ripartizione V
	5 Bonifiche	Ripartizione V
	6 Polizia rurale	Ripartizione VII
	7 Cimiteri	Ripartizioni V e VIII
	8 Convenzioni lottizzazione terreni	Ripartizione V
	9 Contributi di miglioria	Ripartizione V
	10 Servizi agronomici	Ripartizione VII
	11 Spiagge Ostia Lido	Ripartizione V
	12 Servizi tecnologici	Ripartizione V
	13 Assistenza sanitaria	Ripartizione VIII
	14 Nettezza	Ufficio nettezza urbana

GIORGETTA BONFIGLIO DOSIO

La struttura dell'archivio comunale di Padova prima dell'adozione del titolario Astengo: un caso nel panorama veneto

Manca, allo stato attuale degli studi, un'opera di carattere generale che tracci la storia delle strutture organizzative degli archivi, in particolar modo di quelli comunali, resa difficoltosa, ma non impossibile, dalle vicende istituzionali italiane antecedenti l'Unità[1]: emerge quindi in tutta la sua urgenza la necessità di analisi puntuali che illustrino il funzionamento delle cancellerie comunali. L'esigenza è tanto più avvertita in quanto la situazione politico-istituzionale italiana prima dell'Unità ha generato soluzioni sicuramente diverse al problema dell'organizzazione degli archivi in formazione di enti, quali i comuni, che avevano conosciuto, dopo la caduta degli antichi regimi, un riassetto profondo e sconvolgente di antiche abitudini burocratiche e di

[1] Utili spunti di conoscenza e di riflessione sulle connessioni e le derivazioni di strutture organizzative adottate in Italia si trovano in A. BRENNEKE, *Archivistica. Contributo alla teoria ed alla storia archivistica europea,* traduzione italiana di R. Perrella, Milano 1968, specie le pp. 223-224, 211-220 e per l'origine della registratura e del titolario le pp. 169-174. Sullo stesso tema H.-R. BAUTIER, *La phase cruciale de l'histoire des archives: la constitution des dépôts d'archives et la naissance de l'archivistique (XVIe - début du XIXe siècle),* in «Archivum», XVIII (1968), pp. 145-146. Parla dei precedenti settecenteschi del sistema di registratura che si sviluppa e si afferma nel sec. XIX E. CASANOVA, *Archivistica,* Siena 1928 (ed. anast. Torino 1966), pp. 135-138. Sull'organizzazione dell'ufficio di registratura in uno stato italiano settecentesco, che può fungere da anello di congiunzione tra le esperienze prussiane, indagate dal Brenneke, e le riforme napoleoniche C. MOZZARELLI, *Per la storia del pubblico impiego nello stato moderno: il caso della Lombardia austriaca,* Milano 1972, pp. 97-99, specie se inquadrato nella situazione generale delle riforme asburgiche in Lombardia (ID., *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana: 1749-1758,* Bologna 1982).

mentalità amministrative secolari, oltre tutto inquadrate all'interno di una generale riforma dello Stato. Le diverse soluzioni adottate dagli Stati italiani preunitari possono essere indicative di circolazioni di idee e di dottrine archivistiche, ma anche di precise ideologie politiche rivelatrici, nel caso specifico degli archivi comunali, della dialettica tra amministrazione centrale e amministrazione periferica, un settore nel quale le innovazioni napoleoniche furono più serrate e avvertite anche dai contemporanei[2]. Le esperienze archivistiche elaborate dai comuni in epoca pre-unitaria influenzarono i tempi e i modi di adozione, più o meno tardiva e più o meno corretta, del titolario Astengo.

Per queste motivazioni penso che l'illustrazione di un esempio come quello padovano, criticamente inserito nel contesto veneto, sia estremamente utile per realizzare un'indagine sistematica e introdurre un dibattito su un tema importante di storia della pratica archivistica[3].

I. *Prima della circolare Astengo: uno sguardo alla situazione veneta.* – Si riscontra, almeno in area veneta, una sostanziale carenza di studi diffusi e sistematici sui sistemi di strutturazione e ordinamento tramite titolario di classificazione degli archivi comunali prima della circolare Astengo.

Da più di un decennio, però, l'attenzione degli archivisti, soprattutto di quelli impegnati nella redazione di inventari, si è sempre più concentrata sull'analisi delle strutture organizzative degli archivi comunali e ha portato alla luce analisi puntuali, anche se circoscritte e talvolta condizionate dalla frammentarietà del materiale.

---

[2] Sulle innovazioni archivistiche P. CARUCCI, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione,* Roma 1987, p. 32, che sintetizza «risale al periodo francese l'adozione generalizzata dei titolari e dei registri di protocollo». Per un inquadramento generale del periodo esaminato sotto i diversi aspetti rinvio alla corposa bibliografia indicata da C. ZAGHI, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno,* Torino 1986 (Storia d'Italia diretta da G. Galasso, XVIII/ 1). Per lo specifico veneto basti il rinvio a G. SILVANO, *Padova democratica (1797). Finanza pubblica e rivoluzione,* Venezia 1996; E. TONETTI, *Governo austriaco e notabili sudditi. Congregazione e municipi nel Veneto della Restaurazione (1816-1848),* Venezia 1997; C. POVOLO, *The creation of venetian historiography,* relazione presentata al convegno «Venice reconsidered»: Syracuse (New York), 19-21 settembre 1997.

[3] Non si dimentichi che Padova fu in epoca veneta la città in genere più insofferente del dominio della Serenissima e che prima della caduta della Repubblica presero piede circoli giacobini molto vivaci: A. VENTURA, *Padova,* Bari 1989, pp. 36-40. Un esponente di tali gruppi dissenzienti, Girolamo Polcastro, fu poi prefetto del Dipartimento della Brenta nel 1806 e successivamente senatore del Regno.

Lo conferma una rapida rassegna[4] degli inventari a stampa[5] che affrontano, almeno di sfuggita, il problema e un articolo sull'archivio comunale di Belluno[6].

I.1 *Belluno.* – Nell'archivio comunale di Belluno, dal 1805 al 1809 il carteggio è conservato in ordine cronologico di produzione, mentre nel 1810 si trova adottato un titolario che prevede due gradi divisionali (i titoli e i sottotitoli).

Dei 18 titoli del primo grado divisionale sono noti:

I. Strade e fontane
II. Agricoltura
III. Albinaggio
IV. Azienda economica comunale
VI. Rendita comunale
VII. Caccia
VIII. Censo
IX. Coscrizione
X. Culto
XI. Fabbricati pubblici
XII. Fazioni militari
XIII. Fiere e mercati
XIV. Salariati comunali
XV. Istruzione pubblica
XVI. Ornato del comune
XVIII. Sanità.

Già nel 1811 il titolario è cambiato:

I. Amministrazione
II. Interessi sezionali
III. Confini
IV. Censo

[4] Nonostante i richiami frettolosi, ritengo comunque utile riportare sempre integralmente i titolari noti.

[5] Tralascio per ora l'esame approfondito degli inventari non pubblicati, che quasi mai hanno un'introduzione scientifica e uno studio delle vicende dell'archivio, rinviando all'Appendice 7 per una rassegna degli archivi comunali della provincia di Belluno. La scelta di tale provincia è stata determinata dal fatto che esiste già una bibliografia attenta ai problemi archivistici: *Gli archivi storici della provincia di Belluno: amministrazione, ricerca, didattica. Atti*, a cura di A. AMANTIA e F. VENDRAMINI, Cornuda 1990 (Quaderni di «Protagonisti», 1).

[6] O. CEINER VIEL, *L'archivio storico del Comune di Belluno,* in *Gli archivi storici della provincia di Belluno...* cit., pp. 36-42.

V. Strade
VI. Acque
VII. Agricoltura
VIII. Albinaggio
IX. Polizia comunale
X. Annona
XI. Fiere e mercati
XII. Armi e caccia
XIII. Ornato della comune
XIV. Fabbricati pubblici
XV. Istruzion pubblica
XVI. Pubblica beneficenza
XVII. Culto
XVIII. Coscrizione
XIX. Fazioni militari
XX. Casermaggio
XXI. Gendarmeria
XXII. Guardia nazionale
XXIII. Spettacoli e feste pubbliche
XXIV. Sanità.

Il titolario del 1811, che prevedeva anch'esso due gradi divisionali (titoli e rubriche), venne usato anche nel 1812 e nel 1813, sia pure con la variazione delle rubriche. Nel 1814 e 1815 si trova un quadro di classificazione in 15 titoli:

I. Amministrazione comunale
II. Censo
III. Acque e strade
IV. Agricoltura
V. Albinaggio
VI. Polizia comunale
VII. Annona
VIII. Ornato della comune
IX. Istruzion pubblica
X. Beneficenza pubblica
XI. Culto
XII. Casermaggio
XIII. Forza del paese
XIV. Sanità
XV. Ricevimento e pubblicazione di stampe.

Tra il 1816 e il 1819 il titolario adottato, assai simile a quello del 1811, prevedeva:

I. Amministrazione
II. Interessi sezionali
III. Confini

IV. Censo
V. Strade
VI. Acque
VII. Agricoltura
VIII. Albinaggio
IX. Polizia
X. Annona
XI. Fiere e mercati
XII. Armi e caccia
XIII. Ornato della comune
XIV. Fabbricati pubblici
XV. Istruzion pubblica
XVI. Pubblica beneficenza
XVII. Culto
XVIII. Coscrizione
XIX. Fazioni militari
XX. Casermaggio
XXI. Spettacoli e feste pubbliche
XXII. Ricevimento e pubblicazione di stampe
XXIII. Sanità.

Dal 1820 al 1826 il titolario si articolava in 12 referati:

I. Amministrativo
II. Istruzione pubblica
III. Demanio
IV. Culto
V. Economia pubblica
VI. Finanza e casse
VII. Sanità e beneficenze
VIII. Posta, zecca e pensioni
IX. Acque e strade
X. Censo
XI. Fazioni militari
XII. Polizia.

Nel 1827 infine i referati diventarono 13, in quanto il settimo venne sdoppiato e fu introdotto come tredicesimo *Beneficenza*. Il titolario del 1827 rimase in vigore fino al 1898, anno nel quale venne adottato un titolario diverso da quello della circolare Astengo:

I. Amministrazione
II. Pubblica istruzione
III. Demanio
IV. Culto
V. Economia pubblica
VI. Finanze

VII. Sanità
VIII. Poste, telegrafi, zecche, miniere e pensioni
IX. Lavori pubblici
X. Censo, imposte e tasse
XI. Stato civile
XII. Polizia
XIII. Beneficenza.

La Ceiner non precisa fino a quale anno rimase in adozione il titolario del 1898[7].

I.2 *Venezia.* – Il Comune di Venezia invece venne riorganizzato nel 1817 in tre sezioni, ognuna con competenze specifiche[8]. Oltre al protocollo generale ogni sezione aveva un suo protocollo particolare che serviva, come espressamente detto dalle fonti, anche per il controllo della sollecita evasione degli affari. Il carteggio fu dunque suddiviso per sezioni. Nel 1835, nell'ambito della riorganizzazione del sistema di classificazione, basato su tre gradi divisionali (rubrica, voce, fascicolo) furono assegnate ad ogni sezione quattro delle dodici rubriche previste da un prospetto appositamente redatto per l'ufficio di protocollo e archivio:

Sezione I

Rubrica generale I. Amministrazione comunale
Rubrica generale II. Censo e oggetti camerali
Rubrica generale III. Sanità
Rubrica generale IV. Direzione cancellerie

Sezione II

Rubrica generale V. Culto
Rubrica generale VI. Beneficenza pubblica
Rubrica generale VII. Istruzione pubblica
Rubrica generale XII. Oggetti diversi

Sezione III

Rubrica generale VIII. Militare
Rubrica generale IX. Opere di strade, ponti, canali, pozzi. Vasche al Lido. Acqua potabile. Seriola
Rubrica generale X. Lavori per conto di privati
Rubrica generale XI. Polizia.

---

[7] Tutti i titolari sono tratti da O. CEINER VIEL, *L'archivio...* cit., pp. 37-40.

[8] S. BARIZZA, *Comune di Venezia: archivio storico. Guida: 1806-1869,* Venezia 1982, pp. 9-12; ID., *Il Comune di Venezia: 1806-1946. L'istituzione. Il territorio. Guida-inventario dell'archivio municipale,* Venezia 1987², pp. 144-148.

Questo sistema di classificazione rimase sostanzialmente in uso fino al 1931: difatti anche se cambiarono le sezioni di competenza, le rubriche, in seguito chiamate categorie, rimasero quelle comunicate nel 1881 dall'archivista comunale A. Colombo a Bartolomeo Cecchetti, allora sovrintendente agli archivi veneti:

I. Amministrazione
II. Censo, finanza, commercio
III. Municipio (ufficio)
IV. Sanità ed annona
V. Culto
VI. Beneficenza
VII. Istruzione pubblica
VIII. Militare
IX. Lavori pubblici
X. Edilizia
XI. Polizia urbana
XII. Oggetti diversi.

Anche nel caso di Venezia la circolare Astengo non mutò le abitudini archivistiche del comune. Nel 1931 le categorie fino ad allora in uso furono rimescolate, secondo un ordine che richiamava quello della circolare ministeriale, ma rimasero sempre 12:

I. Amministrazione
II. Beneficenza. Opere pie. Assistenza
III. Polizia urbana. Sicurezza pubblica. Spettacoli
IV. Sanità e igiene
V. Finanze
VI. Governo. Esteri
VII. Grazia. Giustizia. Culto
VIII. Leva e truppe
IX. Istruzione pubblica
X. Lavori pubblici. Edilizia
XI. Agricoltura. Industria. Commercio. Comunicazioni
XII. Anagrafe. Stato civile. Statistica. Censimento. Corrispondenza varia

Nel 1936 furono aggiunte altre 3 categorie:

XIII. Esteri
XIV. Sicurezza pubblica
XV. Oggetti diversi.

I.3 *Murano.* – Per Murano, che fu comune autonomo fino al 1924, anno in cui venne accorpato amministrativamente con Venezia, si conosce il titolario in 12 titoli elaborato dall'archivista municipale Annibale Dabovich sul modello di

quello veneziano, usato sia per la gestione dell'archivio fino alla trasformazione della località in frazione sia per riclassificare il carteggio anteriore[9]:

I. Amministrazione
II. Censo. Industria. Commercio
III. Municipio
IV. Sanità
V. Culto
VI. Beneficenza
VII. Istruzione
VIII. Militare
IX. Lavori pubblici
X. Edilizia
XI. Polizia
XII. Oggetti diversi.

Non si hanno notizie certe sull'introduzione del registro di protocollo, in quanto la serie, che inizia dal 1808, è lacunosa[10].

Rammento che l'uso del registro di protocollo fu prescritto dall'art. 31 delle *Istruzioni per le Municipalità create col reale decreto 8 giugno 1805* emanate dal Ministero dell'interno il 20 agosto 1806[11].

I.4 *Feltre.* – Nell'archivio del Comune di Feltre si trova, durante il Regno d'Italia, una flebile traccia di titolario articolato in 18 titoli dei quali sono certamente ricostruibili i seguenti:

I. Affari generali
II. Demanio
III. Comunale
V. Amministrazione
VII. Imposte
XII. Finanza
XIII. Polizia

---

[9] S. BARIZZA - G. FERRARI, *L'archivio municipale di Murano: 1808-1924,* Portogruaro 1990, pp. 13-36.

[10] *Ibid.,* p.79.

[11] Il r. *Decreto sull'amministrazione pubblica e sul comparto territoriale del Regno,* n. 46 dell' 8 giugno 1805 è pubblicato in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia,* Milano 1805, I, pp. 141-152. Le *Istruzioni* (Circolare n. 9563) si trovano in *Raccolta delle leggi, decreti e circolari che si riferiscono alle attribuzioni del Ministero dell'interno del Regno d'Italia,* III, Milano 1809, pp. 35-42. Una precisazione pignola: l'obbligo del registro di protocollo fu introdotto non – come sostengono taluni – dal decreto dell'8 agosto 1805, nel quale gli unici vaghi accenni alla tenuta e all'organizzazione dell'archivio sono contenuti negli articoli 11, 17 e 21, bensì dalle citate *Istruzioni.*

XIV. Coscrizione, leva
XV. Censo, estimi
XVI. Militare
XVII. Annona
XVIII. Strade[12].

Non si sono conservati registri di protocollo. Inoltre a causa della scarsità e frammentarietà del materiale è possibile formulare solo ipotesi sull'articolazione del quadro di classificazione in uso nel 1816, che comprendeva 14 titoli:

I. [Acque e] Strade
II. Agricoltura
III. Albinaggio e popolazione
IV. Amministrazione comunale
V. Finanza
VI. Censo
VIII. Culto
X. Fazioni militari
XI. Polizia
XII. Sanità
XIII. Governo
XIV. Miscellanea[13].

I.5 *Serravalle.*– Nel Comune di Serravalle il registro di protocollo iniziò ad essere usato il 1° agosto 1807, un anno dopo l'emanazione delle norme da parte del Ministero dell'interno[14]. Contemporaneamente venne adottato un sistema di classificazione del carteggio articolato in 30 titoli, dei quali attestati nel 1807 sono:

I. Amministrazione
II. Acque
III. Arti e commercio
IV. Annona
V. Pubblica beneficenza
VI. Boschi
VII. Censo
VIII. Contabilità diverse
IX. Contabilità militare

[12] *Archivio comunale di Feltre. Inventario della sezione separata (1511-1950). I, 1511-1866,* a cura di U. PISTOIA, Venezia 1994, p. 114 (Archivi non statali della Regione del Veneto, 1).

[13] *Ibid.*, p. 118.

[14] *Archivio comunale di Vittorio Veneto. Inventario della sezione separata (1301-1950). I., Serravalle, (1301-1866) e Ceneda (1338-1866),* a cura di M. G. SALVADOR, Venezia 1994, pp. 185-186 (Archivi non statali della Regione del Veneto, 2).

X. Culto
XII. Coscrizione
XIII. Casermaggio
XV. Finanza
XVI. Fiere e mercati
XVII. Governo
XVIII. Imposte
XIX. Pubblica istruzione
XX. Militare
XXI. Pastoricia
XXII. Polizia
XXIII. Redditi comunali
XXVI. Sanità
XXVII. Tassa personale
XXVIII. Pubblicazioni di decreti
XXIX. Stato civile
XXX. Ornato pubblico[15].

Dal 1° gennaio 1822 venne adottato il sistema di classificazione del carteggio, inviato dalla r. Delegazione provinciale di Treviso con circolare n. 15691/1583 del 16 dicembre 1821, che prevedeva 12 referati, ognuno dei quali suddiviso in un numero variabile di fascicoli:

I. Amministrazione
II. Istruzione pubblica
III. Demanio
IV. Culto
V. Economia pubblica
VI. Finanza
VII. Sanità
VIII. Poste, zecca, pensioni
IX. Acque e strade
X. Censo
XI. Militare
XII. Polizia.

La classificazione secondo tale sistema venne poi applicata retroattivamente al carteggio dell'anno 1821. Il sistema classificatorio introdotto nel 1822 si trova usato fino al 1866[16]. Dopo tale anno l'indagine resta da fare.

---

[15] *Archivio comunale di Vittorio Veneto...* cit., pp. 225-227.
[16] *Ibid.*, pp. 272-475.

I.6 *Ceneda.* – Nel Comune di Ceneda l'adozione del registro di protocollo fu immediata dopo le *Istruzioni* del 1806 e inoltre nel 1825 l'archivista Luigi de Creveti compilò a posteriori i registri di protocollo per gli anni 1797-1805[17]. Con il medesimo criterio classificò anche il carteggio con il sistema in uso fino nel 1822, che prevedeva la suddivisione degli atti in 4 sezioni, ognuna delle quali suddivisa in un numero variabile di rubriche[18]. A partire dal 1° gennaio 1823 Ceneda adottò il titolario, articolato in referati diffuso dalla r. Delegazione provinciale di Treviso in data 16 dicembre 1821, già esaminato per Serravalle.

I.7 *Portogruaro.* – Il Comune di Portogruaro adottò il registro di protocollo il 15 giugno 1807 e, in assenza di disposizioni «regolamentizie» di provenienza centrale, provvide a predisporre in proprio un quadro di classificazione articolato in 25 titoli disposti in ordine alfabetico, che si possono dedurre dal carteggio di quegli anni:

I. Acque e strade
II. Agricoltura
III. Amministrazione comunale
IV. Annona
V. Beneficenza
VI. Censo
VII. Commercio
VIII. Consiglio comunale
IX. Coscrizione
X. Culto
XI. Demanio
XII. Finanza
XIII. Giustizia
XIV. Governo
XV. Guardia nazionale
XVI. Istruzione pubblica
XVII. Leva
XVIII. Marina
XIX. Militare
XX. Oggetti diversi
XXI. Polizia
XXII. Sanità
XXIII. Stato civile
XXIV. Varie della Municipalità cantonale
XXV. Vittuaria.

[17] *Archivio comunale di Vittorio Veneto...* cit., p. 533.
[18] *Ibidem.*

Il titolario, che si ispirava a quello in uso nelle vice-prefetture, è usato fino al 1814[19]. In epoca austriaca Portogruaro adottò tre diversi sistemi di classificazione: il primo, solo per l'anno 1814, articolato in 4 sezioni, analogo a quello in uso sia a Ceneda sia a Venezia[20]; il secondo dal 1815 al 1836 articolato in titoli (30 a partire dal 1818) e rubriche[21]; il terzo dal 1837 al 1866 articolato come segue[22]:

– in 12 titoli dal 1837 al 1847:

I. Cancelleria
II. Amministrazione
III. Istruzione pubblica
IV. Finanza e demanio
V. Culto
VI. Economia pubblica e statistica
VII. Sanità
VIII. Beneficenza pubblica
IX. Acque e strade
X. Censo
XI. Militare
XII. Polizia

– in 13 titoli nel 1848:

I. Cancelleria
II. Amministrazione
III. Istruzione pubblica
IV. Finanza e demanio
V. Culto
VI. Economia pubblica e statistica
VII. Sanità
VIII. Beneficenza pubblica
IX. Acque e strade
X. Censo
XI. Militare
XII. Polizia
XIII. Diritto pubblico e civile

---

[19] *Archivio comunale di Portogruaro. Inventario: 1797-1918. I: 1797-1897,* a cura di F. Rossi, Venezia 1995, p. 39 (Archivi non statali della Regione del Veneto, 3). Un'analisi accurata dell'organizzazione degli archivi delle viceprefetture durante il Regno d'Italia si trova in *Archivi delle Viceprefetture di Chioggia (1807-1816) e di San Donà poi di Portogruaro (1808-1816). Inventario,* a cura di P. Scarpa, Venezia 1987, pp. 41-56.

[20] *Archivio comunale di Portogruaro*...cit., p. 41. Per Ceneda e per Venezia si veda quanto detto sopra.

[21] Puntualmente riportati *ibid.*, pp. 42-44.

[22] *Ibid.*, pp. 44-47.

– in 13 titoli dal 1849 al 1866:

I. Cancelleria
II. Amministrazione
III. Acque e strade
IV. Beneficenza pubblica
V. Censo
VI. Culto
VII. Diritto pubblico e privato
VIII. Economia pubblica e statistica
IX. Finanze e demanio
X. Istruzione pubblica
XI. Militare
XII. Polizia
XIII. Diritto pubblico e civile.

I.8 *Cittadella.* – Non accenna neppure al sistema di classificazione in uso a Cittadella il relativo inventario[23], ma un'analisi del materiale evidenzia, a partire dal 1808, l'adozione del registro di protocollo e di un sistema di classificazione, che in epoca napoleonica prevedeva le categorie Amministrazione, Sanità, Censo, Finanze, Acque, Culto, Militare, Magistratura, Strade, Fiere e mercati, Beneficenza, Stato civile e popolazione, Vittuarie, Agricoltura, Commercio, Confini, Istruzione pubblica[24].

Il curatore dell'inventario a stampa ricorda, senza qualificarlo altrimenti, (p. LIII nota 18) un «manoscritto datato 1° gen. 1815 che fornisce criteri di archivistica precisi e, direi, fatte le opportune variazioni, ancor oggi da ammirare per la loro chiarezza». Secondo tale testo di istruzioni archivistiche, interamente trascritto, il carteggio avrebbe dovuto essere classificato secondo un titolario, adottato — secondo il curatore — tra il 1815 e il 1831: elaborato dalla congregazione municipale sulla scorta di quello della prefettura, prevedeva 38 rubriche:

I. Amministrazione
II. Acque

---

[23] *Archivio del Comune di Cittadella. Inventario: sec. XV- 1866. 1° intervento,* a cura di L. SANGIOVANNI, Venezia 1996 (Archivi non statali della Regione del Veneto, 5), che comunque è solo, anche per esplicita ammissione del curatore (p. L), una schedatura preliminare a qualsiasi forma di riordino: «La maggior parte del materiale è rimasta così inalterata sia nella confezione sia nell'ordine in cui si trovava, anche perché non sono stati trovati supporti d'archiviazione coevi che potevano ricondurre a criteri certi di catalogazione (che, peraltro, una volta completata la schedatura, potranno essere ricostruiti)».

[24] G. BONFIGLIO DOSIO, *L'archivio di Cittadella,* in *Cittadella città murata,* Cittadella 1990, p. 214.

III. Agricoltura
IV. Arti e manifatture
V. Beneficenza
VI. Boschi e miniere
VII. Censo
VIII. Comparti territoriali
IX. Confini
X. Carceri
XI. Commercio
XII. Caccia e pesca
XIII. Tassa personale
XIV. Coscrizione
XV. Culto
XVI. Demanio
XVII. Fiere e mercati
XVIII. Finanza
XIX. Giudiziario
XX. Imposte
XXI. Impieghi
XXII. Ipoteche
XXIII. Oggetti diversi
XXIV. Orgnizzazione
XXV. Ornato
XXVI. Pubblicazioni
XXVII. Polizia
XXVIII. Pensioni
XXIX. Pubblica Istruzione
XXX. Pensionatico
XXXI. Pesi e misure
XXXII. Poste
XXXIII. Registro civile
XXXIV. Registro atti e contratti
XXXV. Sanità
XXXVI. Stampa e libreria
XXXVII. Truppa
XXXVIII. Vettovaglie

Nel 1832 «appaiono i referati» (p. LV).

I.9 *Lendinara.* – La situazione di Lendinara, caratterizzata da perdite documentarie e da interventi arbitrari di riordino, non ha consentito di individuare alcuna traccia di titolario almeno fino al 1898, quando venne adottato il titolario della circolare 17100/2 dell'anno precedente, con l'unica modifica,

peraltro non rilevante, della denominazione del titolo XIV (*Oggetti diversi* invece che *Varie*)[25].

I.10 *Lozzo di Cadore.* – Anche a Lozzo di Cadore non è possibile rilevare la struttura organizzativa originaria, spazzata via dall'applicazione retroattiva del titolario del 1897, compiuta dal segretario comunale Angelo Zanetti[26].

I.11 *Conegliano.* – Il Comune di Conegliano, che dal 1797 al 1821 aveva organizzato il proprio carteggio per serie, rigettando dopo un breve esperimento il sistema di classificazione per sezioni suggerito dalla circolare del vice-prefetto del 25 giugno 1814, n. 4928[27], dal 1° gennaio 1822 adottò, al pari di Ceneda e di Serravalle, il titolario per referati inviato dalla r. Delegazione provinciale di Treviso, che rimarrà in uso fino al 1882[28]. Dal 1883 venne attivato, ancor prima dell'approvazione da parte della giunta (2 giugno 1883, n. 3646), il titolario elaborato dal contabile del Comune, Giambattista Berton, in seguito utilizzato dallo stesso Berton e dal suo aiutante Carlo Colussi per riordinare tutta la documentazione coneglianese (archivio comunale, archivi confluiti, archivi aggregati anche di antico regime)[29]:

I. Amministrazione comunale
II. Contabilità comunale
III. Patrimonio, imposte, tasse
IV. Agricoltura, industria, commercio
V. Stato civile, igiene e sanità pubblica
VI. Opere pie, culto, beneficenza
VII. Istruzione pubblica
VIII. Governo
IX. Giustizia e sicurezza pubblica
X. Lavori pubblici
XI. Polizia urbana e rurale
XII. Oggetti vari

---

[25] *Archivio storico del Comune di Lendinara,* a cura di P. L. Bagatin - F. Maletta - L. Mutterle - B. Rigobello, Venezia 1996, p. 63 (Archivi non statali della Regione del Veneto, 6).

[26] *Archivio comunale di Lozzo di Cadore. Inventario della sezione separata: 1295-1950,* a cura di A. De Martin Pinter, Venezia 1997, pp. xi-xii (Archivi non statali della Regione del Veneto, 7).

[27] Su esecuzione di norme centrali: *Archivio municipale moderno di Conegliano. Inventario della sezione B (1797-1866),* a cura di G. Penzo Doria, Conegliano 1993, p. xxviii.

[28] *Ibid.,* pp. xxiv-xxv, che riporta anche le competenze di ciascun referato attraverso gli anni; *Archivio municipale moderno di Conegliano. Inventario della sezione C (1867-1921),* a cura di F. Piovan, Conegliano 1996, pp. xvi-xvii.

[29] *Ibid.,* p. xviii; a pp. xix-xxi sono riportate anche le rubriche.

Una breve interruzione nell'uso del titolario del Berton si verificò nel 1918 durante la guerra. Il titolario imposto dalla circolare Astengo venne adottato in un anno imprecisabile, stante la perdita della documentazione, fra il 1922 e il 1940[30].

II *L'archivio del Comune di Padova.* – L'archivio del Comune di Padova per l'epoca successiva alla caduta della Repubblica di Venezia[31] è suddiviso in diversi tronconi, disegnati da fattori extraistituzionali.

Com'è noto[32], le tumultuose vicende politiche e istituzionali della città tra il 1797 e il 1813, anno in cui Padova entrò a far parte dei domini asburgici, entro i quali rimase, salvo la parentesi di qualche mese tra il marzo e il giugno 1848, fino al 14 luglio 1866, furono scandite dalle alterne fortune dei diversi eserciti che per più di quindici anni corsero le campagne venete. In breve, per comprendere meglio lo scenario in cui si inseriscono le novità burocratiche comunali, si possono ricordare le tappe fondamentali della storia padovana di quegli anni: governo democratico della Municipalità (1797 apr. 28 - 1798 gen. 20); prima dominazione austriaca (1798 gen. 20 - 1801 gen. 16)[33]; occupazione militare francese (1801 gen. 16 - apr. 6)[34]; seconda dominazione austriaca (1801 apr. 6 - 1805 nov. 5); occupazione francese e governo provvisorio presieduto da Antonio Nalin, prima, e da Girolamo Polcastro, dopo (1805 nov. 5 - 1806 apr. 30); annessione al Regno d'Italia (1806 mag. 1°- 1813 nov. 7), interrotta tra il 26 apr. e il 4 mag. 1809 da un'occupazione militare austriaca; terza dominazione austriaca (1813 nov. 7 - 1848 mar.).

---

[30] *Archivio municipale moderno di Conegliano. Inventario della sezione A (1797-1935),* a cura di L. Iaia - C. Ziani, Conegliano 1997, p. xl.; *Archivio municipale moderno di Conegliano... B...* cit., p. xxiv.

[31] L'archivio della comunità padovana di epoca medievale e veneta è conservato in Archivio di Stato di Padova, v. Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani,* III, Roma 1986, pp. 228-229, tranne alcuni pezzi, quali ad esempio gli statuti, conservati in Biblioteca civica. Ha subito un riordino per materia, che tra l'altro ha confuso e mischiato documenti dell'archivio della comunità con quelli dei rettori veneti (L. Briguglio, *L'archivio civico antico di Padova e l'opera dei suoi ordinatori (1420-1948)*, in «Bollettino del Museo civico di Padova», XLV (1956), pp. 183-218; G. Bonfiglio-Dosio, *Appunti per la ricostruzione degli archivi dei rettori veneti a Padova,* in *«Per sovrana risoluzione». Studi in ricordo di Amelio Tagliaferri,* a cura di G.M. Pilo e B. Polese, Venezia 1998, pp. 269-276 (Arte. Documento, Quaderni 4).

[32] G. Monteleone, *Padova dal trattato di Campoformido alla caduta del regime napoleonico (1797-1814)*, in «Bollettino del Museo civico di Padova», LXXV (1986), pp. 115-133.

[33] In particolare su questo periodo Y. Toffanin, *Il dominio austriaco in Padova dal 20 gennaio 1798 al 16 gennaio 1801,* Padova 1901.

[34] G. Monteleone, *L'occupazione francese di Padova nel 1801 (16 gennaio-6 aprile)*, in «Bollettino del Museo civico di Padova», LI (1963), I parte, pp. 137-174; II parte, pp. 57-102.

Per il periodo 1797-1804 non esiste un vero e proprio fondo comunale, ma documenti prodotti dagli organi municipali in quegli anni sono reperibili all'Archivio di Stato di Venezia nel fondo «Municipalità provvisoria»[35] e in fondi diversi conservati nell'Archivio di Stato di Padova, dispersi dai ben noti interventi di riordino per materia subiti dal complesso archivistico padovano.

Parte dei documenti che coprono l'arco cronologico dal 1805 al 1884 sono depositati all'Archivio di Stato di Padova[36]. Questa porzione è esternamente ordinata, in quanto l'ordine originario non è stato sconvolto da alcun accidente esterno o da interventi maldestri di riordino e il carteggio è condizionato in buste originali; l'ordine interno dei fascicoli necessita di qualche revisione, comunque di piccola entità. È suddivisa in quattro serie: 1. protocolli e indici dei protocolli: regg. 398 (1805-1884) senza lacune[37]; 2. Atti comunali (Carteggio): bb. 3.437 (1806-1884) senza apparenti lacune; 3. Atti riservati, che comprende però, oltre a 4 regg. di protocollo (1806-1833, 1835) e a 42 bb. di atti riservati (1806-1884), 5 bb. di Deliberazioni consiliari (1814-1867) e 3 bb. di Sedute consigliari (1880, 1883-1884); 4. Atti contabilità: bb. 3.143. Le prime tre serie sono servite da elenco di consistenza, che registra i dati ricavati dai dorsi dei registri e delle buste, senza riferimento a ulteriori notizie ricavabili da un esame accurato del materiale; la quarta non è servita da alcun mezzo di corredo. Dell'iconografia contenuta nel carteggio è stata effettuata la riproduzione fotografica ed è in corso la schedatura sommaria.

La restante documentazione è conservata dal Comune stesso in 87 differenti sedi: un recente censimento analitico (una scheda per ogni sede, che registra le serie, la loro consistenza quantitativa e cronologica, lo stato di conservazione e altri elementi di natura gestionale) ha contato quasi 13 km di carte[38]. Esiste un c.d. archivio di deposito, sito in via fra' Paolo Sarpi, strutturato e regolarmente aperto al pubblico; non svolge però funzioni di concentrazione

---

[35] MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, IV, Roma 1994, p. 1014.

[36] Si tratta comunque di un deposito anche se il fondo è stato trasferito, insieme ad altro materiale, dal Museo civico all'Archivio di Stato nel 1948, anno di costituzione di quest'ultimo: v. nota 31.

[37] Va escluso il reg. 12 (1808 apr. 2 - 1808 dic. 31) contenente i numeri dall'1 al 1177 perché non fa parte dell'archivio del Comune: lo confermano riscontri puntuali con il carteggio e lo stesso aspetto esteriore del tutto differente dai registri coevi prodotti dal Comune.

[38] Effettuato, per incarico del Comune, da Mariclara Luison e Marco Maffei, sotto la direzione della scrivente, è disponibile per la consultazione. Il censimento ha costituito l'operazione preliminare al progetto globale di riorganizzazione del sistema archivistico del Comune di Padova, tuttora in corso.

e organizzazione della produzione documentaria del Comune, anche perché non esiste un archivista, per la cui assunzione è in espletamento un concorso. Il materiale in esso conservato, in tutto 2.934 ml, non è rigorosamente ordinato, anche se sul dorso delle unità archivistiche, nel caso di registri, e di condizionamento, nel caso di fascicoli, compaiono annotazioni precise, di solito, esatte, e non è mai stato sottoposto a selezione. Molte pratiche di consultazione corrente e anche serie, quali le delibere di giunta e di consiglio, pur rientranti nell'arco cronologico conservato nel deposito di via Sarpi, sono disseminate negli uffici comunali sparsi nella città. Del materiale conservato dal Comune non esiste inventario e neppure un elenco di consistenza, ma solo mezzi archivistici coevi[39].

Un piccolo appunto numerico relativo almeno al sec. XIX dà l'idea dello sviluppo degli affari comunali e della crescita proporzionale del volume del carteggio, consentendo così un inquadramento del problema archivistico: nel 1805 i numeri di protocollo sono 3.407, nel 1807 scendono a 3.070, nel 1810 salgono a 7.513, nel 1815 calano a 5.854, stabilizzandosi nel 1820 a quota 5.836, nel 1825 decollano a 8.545 e poi a 9.390 nel 1830, a 11.808 nel 1835, a 11.942 nel 1840, scendono a 8.917 nel 1845, risalgono costantemente negli anni successivi (12.102 nel 1850, 15.764 nel 1855, 13.122 nel 1860, 16.447 nel 1865); un anno dopo l'Unità lievitano a 26.020, quota sulla quale si stabilizzano (25.078 nel 1870, 21.620 nel 1875, 28.476 nel 1880, 25.685 nel 1884, 26.762 nel 1885, 29.885 nel 1889, 25.895 nel 1899 e 22.759 nel 1900), salvo qualche impennata verso la fine secolo (34.039 nel 1893, 33.523 nel 1894, 33.933 nel 1895)[40].

II.1 *Il primo titolario di classificazione.* – Come si può rilevare dalla presentazione testé fatta, la serie del carteggio inizia con una certa sistematicità e integrità solo nel 1807, quindi due anni dopo quella dei protocolli e degli indici[41], rendendo difficoltosa la ricostruzione degli avvenimenti che hanno portato alla strutturazione di un sistema organizzativo dell'archivio comunale.

---

[39] La situazione archivistica generale del Comune è descritta nella Relazione dattiloscritta, presentata dalla scrivente al sindaco nell'ottobre 1998, corredata dai dati analitici del censimento cui accennava la nota precedente.

[40] Il dato era recepito come significativo dell'attività comunale già dai contemporanei, tanto che figura nel *Rendiconto della gestione amministrativa del Comune di Padova* pubblicato annualmente dall'amministrazione.

[41] Del 1805 non si conservano documenti; del 1806 solo alcuni fascicoli speciali (ad esempio, Eredità Anselmi, Coscrizioni, Ricorsi per regolazioni di estimo in causa casatico, etc.) e alcuni con la dicitura generica «Atti d'ufficio».

Il primo protocollo conservato, che non reca né titolo né segnatura archivistica originali, copre l'arco cronologico 1805 gen. 1° - nov. 8 (n. 1-2.919). Va preliminarmente fugato il dubbio — legittimo, in quanto si è verificato che in altri comuni del Veneto si procedette ad una protocollazione a posteriori di atti precedenti — che esso sia stato compilato in epoca posteriore alla creazione delle carte protocollate: l'aspetto della grafia delle registrazioni suggerisce una stratificazione progressiva, parallela alla produzione documentaria, anche se le registrazioni sono tutte di una stessa mano, probabilmente di Girolamo Spinelli che era segretario generale del comune in quegli anni. Anzi, in alcune registrazioni (ad esempio, i n. 9, 26, 108, 110, solo per citarne alcune) compare il rinvio ad un numero del «vecchio protocollo», che fa supporre l'esistenza di un registro precedente, ora disperso. Quanto alla cronologia, il registro termina, nonostante la presenza di numerose pagine bianche, all'8 nov. 1805, in concomitanza con la fine della seconda dominazione austriaca e l'inizio del Governo provvisorio sotto la protezione armata dei francesi[42]. Il reg. 2 ha una struttura a pagine e non a facciate, suddivise in 8 finche destinate ad accogliere i seguenti dati rilevati testualmente: 1. «numero del protocollo»; 2. «data e numero dell'esibito»; 3. «giorno della presentazione»; 4. «nome e titolo»; 5. «oggetti»; 6. «risoluzione»; 7. «giorno della definizione»; 8. «osservazioni». La descrizione dell'oggetto è dettagliata e ampia[43] e consente di farsi un'idea precisa del contenuto del documento eventualmente disperso; parimente le annotazioni circa la definizione dell'affare permettono una conoscenza dell'esito della pratica, che combinate al dato rilevabile nella finca settima forniscono uno squarcio significativo e sistematico del funzionamento della macchina comunale. Il meccanismo e i dati registrati consentono, si noti, tramite il registro di protocollo di verificare in ogni momento lo stato di avanzamento delle

[42] Il tutto puntualmente registrato nel protocollo successivo, al n. 1: «Decreto del Governo provvisorio che istalla la Municipalità provvisoria di Padova col mezzo del signor Girolamo Polcastro membro del governo» insieme a Marcantonio Lenguazza, Antonio Scovin, Giuseppe Briseghella, Andrea Stella e Gaetano Onesti.

[43] Come prescritto dall'art. 22 delle citate *Istruzioni*. L'accuratezza prescritta dalle norme napoleoniche viene perseguita anche in epoca austriaca, come insegna con efficace chiarezza V. GUAZZO, *Enciclopedia degli affari ossia guida universale per la cognizione e conformazione di qualunque atto e per lo sviluppo di qualsiasi affare tanto tra privati come avanti qualunque autorità od uffizio,* X, Padova 1853, p. 348: «Per gli esibiti presentati e pei rapporti o decreti rispettivamente inoltrati o emessi d'ufficio deve tenersi un protocollo degli esibiti, il quale conterrà in succinto e secondo l'anno solare i numeri progressivi per tutto lo stesso anno, il giorno della presentazione, l'oggetto, non che il tenore ed il giorno dell'evasione. Gli esibiti devono marcarsi col numero sotto il quale furono registrati nel protocollo e collocarsi negli atti secondo l'ordine dei numeri progressivi».

pratiche. Talvolta sotto il numero dell'esibito, riportato nella finca 2, è scritta un'annotazione circa la materia in cui si inserisce il documento (ad esempio, «Militare», «Vettovaglie», «Pascoli», «Accantonamenti», «Confini», «Strade», «Corpi pubblici», «Ristauri», «Bagni», «Cassa»): annotazione che prelude a una classificazione, ma che non può essere correttamente considerata tale. Nella finca ottava è registrato il numero di protocollo assegnato al documento immediatamente successivo della medesima pratica. Stante la mancanza di carteggio per il 1805 non è possibile effettuare riscontri tra il materiale e il mezzo di corredo.

Il reg. 1 è l'indice del protocollo reg. 2: è in forma di rubrica alfabetica e da ogni nome rinvia con esattezza al numero di protocollo[44].

I registri 4 («Protocollo della municipalità»: 1805 nov. 10 - 1806 apr. 30 con i n. 1-1020, dei quali 1-388: 1805; 389-1020: 1806) e 6 («Regno d'Italia. Protocollo municipale primo maggio 1806, Padova»: 1806 mag. 1° - dic. 31 con i n. 1-1752) hanno la stessa struttura e le stesse finche del reg. 2. Analogamente il reg. 3 (Indice del protocollo reg. 4) e il reg. 5 (Indice del protocollo reg. 6) sono strutturati come il reg. 1. Si noti come la scansione cronologica dei registri di protocollo, che a partire dal 1807 si regolarizza adeguandosi all'anno solare, sia invece nei primi tempi assolutamente slegata da qualsiasi riferimento oggettivo.

Il reg. 7 è un discorso a sé. Si tratta infatti, come si legge a c. 1, del «Protocollo Sezione seconda», un protocollo interno che registra documenti, che sono registrati anche nel protocollo generale. Copre il periodo 1806 ago. 5 - 1807 ago. 12 con i numeri 1-376, dei quali 1-34: 1806; 35-376: 1807. È strutturato per pagine e ogni pagina in 7 finche intitolate testualmente: 1. «numero di

---

[44] A titolo di esempio riporto un caso, inserendo nella trascrizione del testo del protocollo un segno / per indicare il cambio di finca. Reg. 1: «Conduttori dei bagni di Abano, Montortone e Battaglia n° 13, 305». Reg. 2 al n° 13: «N° 13/ 2 gennaio. N°115. Bagni/ Sopra il ricorso dei conduttori dei bagni di Abano, Montortone e Battaglia prodotto al n°3151 accenna che, posta in contingenza dal Comando generale la tariffa per l'anno 1803 stabilita tra la Provincia e gli appaltatori dei bagni riguardo alle mediche somministrazioni verificate alli soldati, pende ancora le ricercate istruzioni intorno al pagamento da darsi agli abboccatori dei bagni per l'anno 1804. Osserva che non può liquidarsi il credito dei ricorrenti, se non sulla quantità delle somministrazioni e non sul loro valore/ Fu spedito all'i. r. Capitanato come in registro li/ 9 gennaio / 305». La ricordata spedizione fu eseguita lo stesso 2 gennaio e protocollata al n° 17. Reg. 2 al n° 305: «N° 305/ 28 gennaio. N° 198. Militare/ Decreto capitale/ In relazione a governativo decreto sollecita la liquidazione del credito dei conduttori dei bagni di Abano, Montortone e Battaglia per l'anno 1804 almeno riguardo alla precisa quantità e qualità delle somministrazioni/ Fu comunicato alla nostra Deputazione militare per l'esecuzione e riscontro/ 30 gennaio/ –».

protocollo»; 2. «data della presentazione»; 3. «titolo»; 4. «nome dell'esibente»; 5. «oggetto»; 6. «risoluzione»; 7. «data della spedizione». Nella finca 3 compaiono indicazioni del tipo: «3/ 1»; «9/ 6»; «Contabilità». Un esempio chiarisce i meccanismi di funzionamento e di raccordo reciproco tra i regg. 5, 6 e 7 (Tavv. 1-2-3).

Reg. 5 (Indice):

«Meneghini Agostino: memoriale n° 639». Reg. 6 al n. 639: «N° 639/ 24 agosto/ 24 detto/ Memoriale del sign. Agostino Meneghini/ Ricerca il permesso di rimettere a proprie sue spese la strada, che dalla punta del Prato della Valle conduce alli molini di casa Morosini per essere in uno stato rovinoso/ Passato alla Sezione strade li/ 26 agosto/ Fu accordato il rifacimento del seliciato rottabile in conformità al sopraluogo fatto eseguire nel proposito li/ 31 agosto/ –».

Reg. 7 al n. 6:

«6/ 24 agosto/ 3.1/ Agostin Meneghini/ Ricore per otenere la permisione di potere rifare la strada rotabile, che dal Prato della Valle porta alli molini detti delle Aquette/ 26 detto»

e ancora nelle finche 6 e 7

«Dietro sopraloco con la parte ricorente fu concesso di poter rimetere il pavimento rotabile a condizione però di conservare la direzione atuale del scolo e che il marciapiede non sia più di cm 31 elevato dalla strada rotabile/».

In altri casi, ad es. prot. 818 del reg. 6 e prot. 8 del reg. 7, esibente Paolina Zacco Bazzolo, il rinvio è più esplicito: «Passato alla Sezione seconda». Tutte annotazioni che fanno supporre la creazione di un ufficio comunale specifico per la trattazione delle pratiche urbanistico-edilizie. Escluderei invece l'adozione di un sistema di classificazione per sezioni, analogo a quello attestato a Venezia, Portogruaro e Ceneda, in quanto sia sui registri di protocollo sia sulle carte compare l'annotazione della classificazione per titoli e rubriche.

Al 1807 risale l'introduzione di un quadro di classificazione articolato in 29 titoli (v. Appendice, 1), ognuno dei quali suddiviso in rubriche. I titoli sono corrispondenti alle materie trattate dal comune elencate in ordine alfabetico, secondo un uso praticato in altri comuni veneti e ispirato a quanto prescritto dal Ministero dell'interno per le vice-prefetture[45]. Per quell'anno — si è visto — è conservato il carteggio, suddiviso in fascicoli corrispondenti ai titoli e

[45] *Archivi delle Viceprefetture...* cit., pp. 46-52.

condizionato in buste con dorso parlante. Sui singoli atti è riportato il titolo e la rubrica, anche su quelli anteriori al 25 agosto, giorno nel quale si iniziò a classificare le carte.

Il reg. 8 (Protocollo per il 1807) è chiaramente distinto in due parti. Nella prima (gen. 1° - ago. 24) si riscontrano 8 finche molto simili a quelle dei regg. 2, 4, 6: 1. «numero progressivo»; 2. «data della presentazione»; 3. «data e numero delle carte»; 4. «esibente»; 5. «materia»; 6. «sezione od uffizio»; 7. «determinazione»; 8. «affari che attendono riscontro». Nella prima parte del registro di protocollo non compare alcuna forma di classificazione, che viceversa si trova sui documenti. Ad esempio, nella b. 14, fasc. «Titolo IV. Arti», nel sottofasc. «Rubrica 2. Facoltà legale» il prot. 1016 del giudice capo del Tribunale criminale di Padova del 22 feb. 1807 reca a c. 3, alla fine del testo, la seguente annotazione, che rinvia alla registrazione sul protocollo: «N° 422. 22 feb. 1807», ripresa a c. 4 «N° 422» alla fine della nota di evasione a cura del segretario municipale Girolamo Spinelli (Tav. 4a-b-c)[46]. Nel reg. 8 difatti al n. 422 si trova «N° 422/ 22 febbraio. N° 1016/ Rapporto del signor Giudice criminale/ Porge notizia ad esso richiesta degli avvocati con la opinativa rendita derivante dai loro impieghi/ –/ Rimesso agli atti essendovi dei nuovi decreti di S.A.I. che dispongono diversamente sull'argomento li 9 marzo/ –» (Tav. 5).

Nella seconda parte del registro di protocollo, dopo 10 pagine bianche, ma fincate, la numerazione ricomincia da 1, pur trattandosi del 25 agosto, e soprattutto cambia l'intitolazione delle 8 finche: 1. «numero progressivo»; 2. «data della presentazione»; 3. «data e numero delle carte»; 4. «esibente»; 5. «materia»; 6. «sezione od uffizio»; 7. «determinazione»; 8. «annotazioni per l'archivio». Nella finca 8 viene annotata la classificazione che compare anche sul documento. Ad esempio il prot. 12665 sez. I del prefetto del Dipartimento della Brenta al podestà di Padova (b. 14, fasc. 2 «Agricoltura»: Tav. 6a-b) è registrato sul reg. 8 al n. 538 e classificato «Titolo II. Agricoltura. Rubrica 3. Boschi» (Tav. 7).

Il sistema si ritrova pressoché uguale anche l'anno successivo: il titolario di classificazione è lo stesso e i regg. 10 («Regno d'Italia. Protocollo generale della Comune di Padova. Dipartimento della Brenta per l'anno 1808»: 1808 gen. 1° - giu. 30 con i n. 1-3467) e 11 («Regno d'Italia. Protocollo generale della Comune di Padova. Dipartimento della Brenta per l'anno 1808»: 1808 lug. 1° - dic. 31 con i n. 3468-5658) sono simili al reg. 8, in quanto sono sem-

[46] L'annotazione della *determinazione* sullo stesso foglio della *petizione* era prescritta dall'art. 21 delle citate *Istruzioni*.

pre compilati a pagina, anche se compare la numerazione a foglio (intendendo che 1 foglio = 2 pagine) predisposta a stampa nell'angolo superiore destro del *recto*. Viene inserita, dopo la sesta, una nuova finca denominata «data della determinazione», mentre la terza cambia la sua denominazione in «data e numero particolari». Le finche sono quindi: 1. «numero progressivo»; 2. «data della presentazione»; 3. «data e numero delle carte»; 4. «esibente»; 5. «materia»; 6. «sezione od uffizio»; 7. « determinazione»; 8. «annotazioni per l'archivio».

Il reg. 9 («Regno d'Italia. Indice del protocollo generale della Comune di Padova. Dipartimento della Brenta per l'anno 1808»), che non si può confrontare con quello dell'anno immediatamente precedente, non pervenuto, è sempre in forma di rubrica alfabetica, ma le singole pagine sono strutturate in 7 finche prestampate, delle quali la settima è a sua volta suddivisa in due sottofinche: 1. «nomenclatura»; 2. «località»; 3. «denominazione della materia»; 4. «cenno della materia»; 5. «sezione od uffizio»; 6. «numeri relativi»; 7, «classificazione»: a) titoli; b) rubriche».

Parallelamente all'adozione del titolario, i documenti, una volta classificati, vengono suddivisi e raggruppati per titolo e rubrica, inseriti in camicie corrispondenti ai titoli e alle rubriche in modo da costituire fascicoli, poi inseriti in unità di condizionamento (buste) dal dorso parlante.

II.2 *Il secondo titolario*. – Negli anni successivi al 1808 la struttura del registro di protocollo si cristallizza sul modello del reg. 10, fatti salvi i cambiamenti dell'intitolazione connessi alle vicende istituzionali; la numerazione a fogli (intendendo però che 1 foglio = 4 pagine) è, al pari dell'intitolazione e delle diciture delle finche, prestampata. In parte permane immutata anche la struttura dell'indice alfabetico del protocollo, nel quale però, rispetto al reg. 9, scompare fin dal 1809 la finca 7.

Nel 1809 cambia invece, anche se di poco, il titolario di classificazione: ai 29 precedenti viene aggiunto il titolo XII «Guardia nazionale», inserito tra l'altro in modo erroneo per quanto attiene l'ordine alfabetico (v. Appendice, 2).

Continua anche l'uso di classificare i singoli documenti e di costituire appositi fascicoli corrispondenti ai titoli e alle rubriche.

II.3 *Il terzo titolario e la mancata costituzione dei fascicoli*. – Il sistema instaurato nel 1809 venne usato fino a tutto il 1825.

A partire dal 1826 e fino a tutto il 1833 il sistema di classificazione cade in disuso, prima parzialmente e poi completamente.

Nel 1826 difatti il «Protocollo generale della Congregazione municipale della r. città di Padova per l'anno 1826» (reg. 70), strutturato come quelli degli anni immediatamente precedenti, riporta ancora nell'ultima finca la classificazione in titoli e rubriche secondo il titolario in uso nel 1825. Anche nel carteggio sui singoli atti è annotata la classificazione, ma tale operazione archivistica non ha determinato la costituzione di fascicoli, ad eccezione del tit. XV. Legislazione (bb. 649-654); il resto della documentazione è ordinato secondo la successione cronologica attestata dalla registrazione a protocollo e conservato entro buste originali dal dorso parlante sul quale compaiono indicazioni del tipo «Dal n° 1 al 400. 1826», che escludono l'adozione di qualsiasi sistema classificatorio nella formazione e stratificazione dell'archivio.

Nel 1827 varia, sia pure di poco, la forma del registro di protocollo che si articola in 10 finche: 1. «numero progressivo»; 2. «data della presentazione»; 3. «data e numero particolare»; 4. «esibente»; 5. «materia»; 6. «sezione od uffizio»; 7. «data della determinazione»; 8. «determinazione»; 9. «numero del riscontro»; 10. «annotazioni per l'archivio». Sia sul registro di protocollo (Tav. 8) sia sugli atti (Tav. 9a-b) è ancora annotata la classificazione ricavata dal nuovo titolario costituito da 24 titoli (v. Appendice, 3). Non si creano però consequenzialmente i fascicoli per cui le carte sono ordinate in pura successione cronologica. Fanno eccezione 2 buste di Legislazione (bb. 681-682), classificate con il tit. XV.

L'anno successivo, e fino a tutto il 1833, scompare l'annotazione, nell'ultima finca del registro di protocollo (Tav. 10), della classificazione, che è assente pure sulle carte (Tav. 11a-b), e continua l'uso di conservare i documenti in successione cronologica.

Nel 1833 il carteggio, ordinato in successione cronologica, è privo di classificazione. Si assiste però all'uso, in quell'anno solo abbozzato, di riunire in fascicolo le carte relative al medesimo affare. Ad esempio, nella b. 874 il prot. 886 del podestà di Padova del 29 gennaio circa il ruolo degli esercenti arti e commercio funge da camicia a tutto il carteggio relativo, che si dipana nell'arco dell'anno.

II.4 *Classificazione e fascicolazione a partire dal 1834*. – L'uso del titolario (quello riportato nell'Appendice 3) venne ripreso nel 1834 e si trova attestato sicuramente fino al 1884. Dal 1834 si instaura l'abitudine di costituire i fascicoli, nei quali raggruppare il carteggio anche di più anni relativo allo stesso affare e di annotare sulle singole carte il rinvio al numero di protocollo che ha dato l'avvio alla pratica. Ad esempio, nella b. 967 il prot. 29 del 1° marzo 1834 (Istanza di Giuseppe Jappelli alla Congregazione municipale della r. Città di Padova), classificata «Tit. XX. Rubr. 17: Macello» funge da camicia ad un fascicolo che com-

prende documenti del 1833, del 1834, del 1835 e del 1836, sui quali compare quasi sempre, oltre al numero di protocollo, il rinvio «al n. 1915 del [18]34».

Sul reg. 110 («Protocollo generale della Congregazione municipale della Città di Padova per l'anno 1834») al n. 1915 si legge:

«1915/ detto [4 marzo]/ 1° marzo. 29/ detto [Jappelli ingegnere]/ Ritornando il n. 674 subordina il progetto riformato a seconda del regolamento 11 luglio 1833 relativo ai ristauri da farsi al Macello comunale/ Segretario aggiunto/ 7 marzo/ Si rassegni la perizia alla suddetta Delegazione di revisione ed approvazione/ 6055/ Tit. XX: Sanità. Rubr. 17: Macello».

Per capire appieno come funziona il nuovo sistema di fascicolazione e di archiviazione, prendiamo ad esempio un atto del 1836 contenuto nel fascicolo già esaminato: il prot. 2854 del 31 marzo del podestà di Padova alla Delegazione provinciale. Sull'atto, oltre al numero di protocollo dell'anno in corso, si legge l'annotazione «al n. 1915 del [18]34».

Sul reg. 120 (protocollo del 1836) al n. 2854 si trova:

«2854/ detto [28 marzo]/ 28 detto. 47/ Ingegnere municipale/ Col ritorno degli atti allegati del detto titolo accompagna il verbale di laudo impartito ai lavori stati eseguiti nel pubblico Macello dall'appaltatore Barbieri/ Segretario aggiunto/ 31 marzo/ Si subordini il collaudo coi suoi documenti all'osservazione delegatizia e la presente passi alla Ragionateria perché spedisca mandato di fiorini 443,33 a favore del sig. Giacomo Barbieri a saldo della seconda rata dovutagli per l'art. 4° del contratto 25 settembre 1834/ –/ vedi n. 1915 del 34».

Le finche 1-6 sono di una mano A, le finche 7-10 di altra mano: il che introduce, sia pur nella struttura a pagina e non a facciata, la distinzione fra entrata e uscita. Inoltre il rinvio dell'ultima finca esplicita la rete di legami tra carta e carta all'interno del fascicolo. Questo metodo di costruzione del fascicolo prende progressivamente sempre più piede e diventa la prassi consolidata del Comune di Padova. Il numero di protocollo dell'atto che innesca la pratica assume nel corso degli anni il nome di «caponumero», che si trova attestato nei registri di protocollo della fine dell'Ottocento. Dopo un periodo iniziale in cui funge da camicia il documento che inizia la pratica, il Comune adotta una camicia prestampata, sulla quale si elencano con scrupolo e precisione i documenti del fascicolo (Tav. 12). Probabilmente tale uso archivistico, che venne originato dalla necessità di riunire e collegare tra di loro documenti relativi allo stesso affare, quando quest'ultimo non si esauriva in un anno solare, ricevette un impulso decisivo in concomitanza con l'intrapresa da parte del Comune di numerose opere pubbliche, che si trascinavano per anni prima di concludersi.

La pratica del caponumero si trova adottata anche in altri archivi di entità amministrative collegate al Comune, quali ad esempio il Museo civico[47].

A partire dal 1885 l'analisi del materiale diventa abbastanza difficoltosa, in quanto non esistono per il materiale conservato dal Comune mezzi di corredo sistematici, le buste originali sono state sostituite da altre nuove che non hanno conservato i dati informativi precedenti e soprattutto c'è stato un lavoro di riclassificazione dei fascicoli, accompagnato dalla sostituzione delle classifiche originali anche sui registri di protocollo. Stante inoltre l'assenza di ordine e la mancata ricostruzione delle serie, si possono effettuare per ora solo sondaggi più che analisi sistematiche. Ma procediamo con ordine.

La struttura dei registri di protocollo è grosso modo ancora quella cristallizzatasi a partire dalla fine del primo decennio dell'Ottocento. Le variazioni sono minime e circoscritte alla titolazione delle finche. A titolo di esempio riporto i dati relativi ad anni campione. Nel 1886 e nel 1894 le finche, prestampate, sono 9: 1. «numero progressivo»; 2. «data della presentazione»; 3. «data e numero particolare»; 4. «esibente»; 5. «materia»; 6. «divisione»; 7. «data della determinazione»; 8. «determinazione»; 9. «annotazioni per l'archivio» (solo titolo, quando si tratta di atto o fascicolo dell'anno in corso, oppure caponumero, anno e titolo, quando il fascicolo comprende più anni). Nel 1908 le finche sono 8: 1. «numero progressivo»; 2. «giorno della presentazione» (c'è solo il giorno, in quanto il mese e l'anno sono già indicati nell'intestazione «Protocollo generale. Mese di ... dell'anno ... «); 3. «esibente, data e numero della carta esibita»; 4. «oggetto»; 5. «divisione a cui l'affare è assegnato»; 6. «numero municipale anteriore»; 7. «data e qualità dell'evasione»; 8. «classificazione d'archivio». Nel 1909 le finche sono 9: 1. «numero progressivo generale»; 2. «giorno della protocollazione» 3. «esibente; data e numero dell'atto ovvero ufficio da cui proviene la mozione»; 4. «oggetto dell'atto ovvero motivo della mozione»; 5. «ufficio cui l'atto è assegnato e passaggi successivi»; 6. «numero municipale anteriore»; 7. «data e indicazione dell'evasione ovvero destinazione e tenore della mozione»; 8. «classificazione d'archivio» espressa in categoria (non più titolo), classe, titolo e caponumero, secondo le indicazioni testuali. Il numero di protocollo è apposto con timbro.

Continua anche l'uso degli indici dei protocolli, che recano l'intestazione prestampata («Indice generale degli esibiti per l'anno ...») e prevedono 5 finche pure prestampate: 1. «nomenclatura»; 2. «località»; 3. «denominazione della materia»; 4. «cenno della materia»; 5. «numeri relativi».

---

[47] Questo tipo di struttura organizzativa è stata evidenziata dai lavori di riordino e di inventariazione attualmente in corso ad opera di Elisabetta Denes.

Per quanto riguarda il titolario di classificazione, fino a tutto il 1908 rimane in vigore ancora quello adottato dal 1834: non viene affatto recepito né quello proposto dal Ministero dell'interno nel 1867[48] né quello «imposto» dalla cosiddetta circolare Astengo (n. 17100/2 del 1° marzo 1897)[49].

Dal 1° gennaio 1909 il Comune di Padova adotta un nuovo titolario di classificazione[50] che si articola in 15 categorie, in sostanza quelle previste dalla circolare del 1897, nonostante qualche variante lessicale e l'inversione della XIV con la XV (v. Appendice, 4). Ogni categoria si suddivide in classi, in numero superiore a quelle previste dal Ministero dell'interno, tranne che per la cat. Sicurezza pubblica; ogni classe si suddivide a sua volta in titoli, quasi sempre molto dettagliati e inerenti alla concreta situazione istituzionale padovana[51]: il che comporta anche dopo il 1915 continue revisioni, documentate dalle aggiunte manoscritte rinvenibili nelle copie d'uso del titolario, resesi necessarie non solo per cambiamento di attribuzioni di funzioni all'ente comunale, ma soprattutto per l'ingiustificato aggancio delle classi alle istituzioni presenti nel territorio comunale.

Nel 1935 infine[52] entra in vigore un nuovo titolario che prevede sempre le 15 categorie della circolare ministeriale del 1897 e la suddivisione delle categorie in classi, ma che introduce come ulteriore grado divisionale delle classi i fascicoli (in sostanza sottoclassi) e assegna ai fascicoli un numero progressivo dall'1 all'816 (v. Appendice, 5).

---

[48] Si conserva per il 1868 una bozza a stampa (Litografia Fracanzani di Padova) del *Regolamento organico-disciplinare sulla nomina del segretario ed altri impiegati per l'amministrazione comunale e le regole pella coordinazione e tenuta dell'archivio, discusso e deliberato nella seduta *** approvato con reale decreto ****, nel quale è inserito un titolario in 12 sezioni (Appendice 4).

[49] Riportata da A. ANTONIELLA, *L'archivio comunale postunitario,* Firenze 1979, pp. 113-114.

[50] Comune di Padova, «Ordinamento degli atti nell'archivio comunale dal 1° gennaio 1909», approvato dalla Giunta municipale il 19 febbraio, n. 416, che viene ristampato nel 1915, con le variazioni apportate dopo la revisione delle classi suggerita dall'esperienza maturata dagli uffici comunali.

[51] Ad esempio, nella categoria II la classe 2. «Istituti di beneficenza, di cura e ricovero» prevede come titoli: 1. Spedali in genere; 2. Spedale civile: nomina di consiglieri e rapporti diversi col Comune; 3. Ospizio marino e Istituto rachitici; 4. Colonie alpine; 5. Casa di ricovero e Ospizio dei cronici; 6. Casa di lavoro e Ricovero diurno; 7. Istituto esposti; 8. Manicomi; 9. Bagni termali e fonti governative; 10. Sussidi, contributi, informazioni e simili relativamente a istituti di beneficenza, di cura e di ricovero in genere; 11. Legato Ruffato Maria; 12. Pellagrosario di Mogliano Veneto; 13. Spedale Fatebenefratelli; 14. Fondazione Santini Giovanni».

[52] Si può ipotizzare che nel 1934 si sia verificato un generale ripensamento della situazione archivistica comunale, che prevedeva, tra l'altro, oltre all'elaborazione di un nuovo titolario aggiornato, l'invio del carteggio anteriore all'ultimo cinquantennio all'archivio storico in Biblioteca civica: il che spiegherebbe il transito del materiale fino al 1884 all'Archivio di Stato.

In tutto il periodo preso in esame si mantiene pure la pratica del «caponumero»: carteggio di più anni relativo al medesimo affare viene riunito insieme e collocato sotto il numero di protocollo del primo atto della pratica.

Sulla scorta del titolario del 1935 il personale del Comune provvide a riclassificare tutti i fascicoli del periodo 1885-1934 e a correggere anche sui registri di protocollo la classifica originaria. L'operazione si ricostruisce con facilità quando si è conservata la camicia originaria collocata entro quella nuova realizzata al momento della riclassificazione. Ad aggravare lo stato di confusione contribuisce anche l'assenza di una numerazione delle unità di condizionamento razionale, cioè legata all'andamento seriale: sui dorsi delle buste compare un numero scritto in inchiostro rosso, che talvolta però si ripete su più di un pezzo, creando ulteriori problemi.

Alcuni esempi chiariranno le modalità dell'intervento.

Dentro la b. 3 rosso, che sul dorso reca «Cat. IV/ 180 191 192 195/ 1886» e che al suo interno conserva materiale dal 1886 al 1889, l'istanza dell'Associazione ginnastica, classificata al momento della sua origine con la nota «Tit. I. Acque» venne in seguito riclassificata «Cat. IV. Cl. 5. Fasc. 195» (Tav. 13). Nella stessa busta dentro alla camicia (Tav. 14), che reca la classificazione originaria «N. 4595 [caponumero]/ Titolo 20 [secondo il titolario del 1834]/ Rubrica ***/ Oggetto: Prestiti di favore per opere igieniche e leggi di risanamento di Napoli», riclassificata «Cat. IV. Cl. 5. Fasc. 192», la lettera della Prefettura di Padova del 9 gennaio 1889 [tre anni più tardi], originariamente classificata «4595 [caponumero] del [18]86», porta la riclassifica «Cat. IV. Cl. 5. Fasc. 192» (Tav. 15).

Altro esempio, tratto dalla b. 58 rosso:

1. nuova camicia (Tav. 16): «Fascicolo n. 463/ Comune di Padova/ Archivio/ Categoria IX. Classe 2/ Anno 1891»

2. camicia originaria (Tav. 17): «N. 27710 del 1891/ Titolo 13/ Rubrica ***/ Oggetto: Statistica scuole/ Vedi per gli anni antecedenti al n. 9677 del 1876. Titolo 13».

3. lettera del sindaco all'economo municipale del 29 dicembre 1897 [sei anni dopo] prot. 33619: caponumero «27710 del [18]91» e classificazione originaria «13»; riclassifica «Cat. IX. Cl. 2. Fasc. 463» (Tav. 18).

Qualche osservazione conclusiva. – Le vicende organizzative dell'archivio comunale di Padova confermano la situazione di assoluta disomogeneità che si rileva dall'esame degli inventari a stampa e da qualche sondaggio sugli

inventari dattiloscritti del Veneto, in particolare della provincia di Belluno (v. Appendice, 6). Nonostante le normative emesse dal governo centrale nelle varie epoche (napoleoniche, austriache, italiane), nell'ottica di un rapporto di controllo centralistico degli enti locali, ogni comune ha organizzato il proprio archivio in forma del tutto autonoma, al massimo utilizzando le direttive centrali come modelli ispiratori, da adeguare e «addomesticare» volta per volta alle esigenze specifiche.

A fronte di una tale situazione si riconferma la necessità di analisi puntuali in grado di evidenziare la struttura dei singoli archivi non solo per chiarire ai consultatori i meccanismi interni che consentono di utilizzare i mezzi di corredo coevi alla formazione degli archivi e di reperire le fonti necessarie alla ricerca, ma soprattutto perché così si possono scoprire i saperi specialistici, le abilità amministrative e le scelte organizzative di una classe burocratica finora poco studiata.

Nel Comune di Padova, almeno per il secolo XIX, si occupano dell'archivio numerose persone (1 archivista, 1 speditore, 1 protocollista, 6 applicati, 2 scrivani di prima classe, 3 scrivani di seconda classe, 5 scrivani di terza classe, 10 diurnisti) e di grado abbastanza elevato[53].

Per condurre uno studio sulla cultura dei funzionari addetti alla conservazione dell'archivio bisognerà allargare l'indagine ed esaminare la manualisti-

---

[53] Il *Regolamento pegli impiegati del Comune di Padova approvato nella seduta consigliare 12 febbraio 1872,* pubblicato dalla tip. Penada di Padova nel 1872 e riedito nel 1888 dalla tipografia Alla Minerva dei fratelli Salmin con il titolo *Regolamento per gl'impiegati del Comune di Padova e ruoli organici,* richiede «pei posti di segretario e vicesegretario l'assolutorio degli studi legali compiuti in una delle r. Università e la patente di segretario» (art. 3 comma a) e «per posto di archivista e direttore degli uffici d'ordine la patente di segretario comunale e la prova di aver servito almeno per due anni in pubblici uffici» (art. 3 comma f), oltre al possesso per entrambi della cittadinanza italiana, la maggiore età e la buona condotta. L'art. 18 del *Regolamento* riconosce al direttore degli uffici d'ordine la qualifica di capo-ufficio. Per quanto riguarda il ruolo, nel 1888, il regolamento prevedeva per gli «uffici d'ordine» 1 archivista con uno stipendio di L. 1.800 e un soprassoldo di L. 200, 1 speditore (L. 1.500 + 200), 1 protocollista (L. 1.500+ 200), 6 applicati (L. 1.400 + 200), 2 scrivani di I classe (L. 1.400 + 100), 3 scrivani di II classe (L. 1.300 + 100), 5 scrivani di III classe (L. 1.200 + 100), 10 diurnisti (L. 1.095). Per un significativo confronto, ricordo gli stipendi del segretario generale del Comune (L. 3.600 + 600), del vice-segretario (L. 2.800 + 200), del direttore del Museo (L. 3.500 + 500), del ragioniere (L. 3.000 + 500). Già qualche anno dopo (*Regolamento per gli impiegati del Comune di Padova e ruolo organico deliberati dal Consiglio comunale nelle adunanze 28, 29 dic. 1900 ... modificati colle deliberazioni consigliari 5 e 29 mag. 1905 ...,* Padova 1905) non si trova più traccia delle funzioni dell'archivio e del personale addetto.

ca specializzata che circolava fra gli impiegati[54] e studiare le singole persone, che hanno ricoperto l'ufficio di archivista[55].

Un'altra osservazione si può enunciare, almeno per il Veneto, circa l'elaborazione «in proprio» di titolari e l'adozione di quelli suggeriti dalle autorità centrali: si tratta di una constatazione di spessore storico, ma che può avere una ricaduta anche sulla programmazione di interventi di adeguamento o innovazione di situazioni esistenti. Alludo alla confusione, facilmente rilevabile in molte situazioni venete, tra quadro di classificazione o titolario e indice del titolario: spesso chi ha elaborato in proprio un titolario o ha applicato acriticamente quello predisposto da altri ha voluto «promuovere» a titolo o a classe il fascicolo.

---

[54] Sulla produzione cosiddetta «specialistica» ha richiamato l'attenzione, almeno per i prodotti degli ultimi decenni, A. ANTONIELLA, *A proposito di archivi comunali e di istruzioni sulla loro tenuta*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XL (1980), 1, pp. 46-55. Nell'impossibilità di fornire, allo stato attuale degli studi sull'archivio (o – meglio – su quanto conservato nei depositi comunali), un elenco di libri posseduti dal Comune di Padova, ritengo significativo segnalare i manuali presenti nella Biblioteca Universitaria, dei quali segnalo anche le case editrici e le pagine dedicate all'archivio: C. BORDA, *Manuale dizionario di amministrazione municipale, provinciale e delle opere pie. Guida teorico-pratica dei Sindaci ..., seguita da un formolario d'atti, registri, manifesti, ordinati, deliberazioni, processi verbali, certificati ecc.*, Torino, Sebastiano Franco e figli, 1860-1863, voll. 2, I, pp. 609-660; ID., *Formolario del manuale dizionario di amministrazione comunale, provinciale e delle opere pie*, Torino, Sebastiano Franco, 1861; ID., *Supplemento al Manuale ...*, Torino, Tip. scolastica di A. Vecco e comp. successori di Sebastiano Franco e figli, 1868; C. ASTENGO - G. B. BISIO, *Dei regolamenti municipali. Norme generali e moduli relativi*, Milano, Luigi di Giacomo Pirola, 1864, pp. 208-211, 218-219; *Istruzione per l'amministrazione dei Comuni in data 1° aprile 1838 coordinata con note ed aggiunte colle vigenti disposizioni riflettenti i diversi servizi affidati alle Amministrazioni comunali*, Milano, Luigi di Giacomo Pirola, 1864, p. 11, 24, 35, 96-99, 160-163; G. PERAZZI, *Il funzionario municipale ossia repertorio teorico-pratico amministrativo comunale*, Venezia, Grimaldo, 1869, p. 37-38; G. B. ZANNINI, *Dell'ottimo comune nel nuovo Regno d'Italia libri tre*, Feltre, Panfilo Castaldi, 1871 (non parla dell'archivio); E. PARENZO, *Guida popolare amministrativa ad uso privato e del funzionario comunale*, Mantova, Tip. Mondovì, 1871 (non parla dell'archivio); E. MAGNI, *Il Sindaco ed il Segretario del Comune italiano. Guida pratica*, Padova, Fratelli Drucker, 1891, pp. 111, 114-115. Per l'epoca asburgica consistenti istruzioni sull'archivi comunali si trovano in A. LORENZONI, *Instituzioni del diritto pubblico interno pel Regno Lombardo-Veneto*, Padova, Alla Minerva, I, 1835, p. 166, oltre al già citato V. GUAZZO, *Enciclopedia degli affari...* (v. nota 43). Non compaiono manuali presenti in altri Comuni veneti: C. ASTENGO - G.B. BISIO - P. BOSELLI, *Guida amministrativa ossia commentario della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 e del relativo regolamento con aggiunta di moduli e formulari ad uso delle amministrazioni comunali*, Milano 1865; E. DONATI, *Annale del segretario comunale dedicato ai Comuni veneti contenente ...*, Como 1866; G. PENNA, *Prontuario per i Municipi del Regno d'Italia o codice comunale ...*, Castelvisconti 1867; ID., *Formulario generale per gli uffici comunali del Regno diviso in quattro parti e formato da oltre 1.600 moduli*, Milano 1872.

[55] Indagine che sarà possibile solo quando il progettato riordino sarà completato e saranno stati rinvenuti i registri prescritti dall'art. 8 del citato *Regolamento* («Il segretario del municipio terrà in perfetta regola un registro in cui saranno descritti i nomi, cognomi, qualità e stipendio degli impiegati e le note di merito e di demerito dei medesimi»).

Altro difetto riscontrabile nei titolari «fatti in casa» è l'eccessiva considerazione attribuita all'organigramma dell'ente piuttosto che alle sue funzioni.

Da qui il suggerimento metodologico, valido non solo per i comuni, che la revisione dell'impianto generale del titolario deve avvenire in concomitanza con la variazione radicale delle funzioni istituzionali dell'ente, mentre l'aggiornamento dell'indice del titolario e dell'ultimo grado divisionale del titolario deve essere compiuto ogni volta che cambiano le abitudini, soprattutto lessicali, oltre che burocratiche e procedurali, dell'ente stesso.

APPENDICE

1 - Titolario di classificazione in uso nel 1807 e 1808: i titoli sono indicati solo quando sono effettivamente presenti nei singoli anni

	1807	1808
I	Acque	Acque
II	Agricoltura	Agricoltura
III	Albinaggio	Albinaggio
IV	Arti e professioni	
V	Banche e monti	
VI	Beneficenza pubblica	
VII	Censo	Censo
VIII	Commercio	Commercio
IX	Confini	Confini
X	Finanza	Finanza
XI	Fondi	Fondi
XII	Giustizia	Giustizia
XIII	Istruzione pubblica	Istruzione pubblica
XIV	Legislazione	Legislazione
XV	Magistrati	Magistrati
XVI	Marina	Marina
XVII	Militare	Militare
XVIII	Miniere	Miniere
XIX	Monete	Monete
XX	Polizia	Polizia
XXI	Popolazione	Popolazione
XXII	Poste	Poste
XXIII	Potenze	
XXIV	Religioni	Religione
XXV	Sanità	Sanità
XXVI	Spettacoli	Spettacoli
XXVII	Strade	Strade
XXVIII	Tesoro e casse pubbliche	Tesoro e casse pubbliche
XXIX	Vettovaglie	Vettovaglie
	Stampe senza titolo	Stampe senza titolo

2. - Titolario di classificazione in uso dal 1809 al 1825

I	Acque
II	Agricoltura

III	Albinaggio
IV	Arti
V	Banchi/ Monti
VI	Beneficenza pubblica
VII	Censo
VIII	Commercio
IX	Confini
X	Finanze
XI	Fondi
XII	Guardia nazionale
XIII	Giustizia
XIV	Istruzione pubblica
XV	Legislazione
XVI	Magistrati e funzionari
XVII	Marina
XVIII	Militare
XIX	Miniere
XX	Monete
XXI	Polizia
XXII	Popolazione
XXIII	Poste
XXIV	Potenze
XXV	Religione
XXVI	Sanità
XXVII	Spettacoli
XXVIII	Strade
XXIX	Tesoro
XXX	Vittovaglie
	Stampe senza titolo

3. - Titolario di classificazione elaborato nel 1827, in uso dal 1834 al 1908

I	Acque
II	Agricoltura
III	Amministrazione comunale
IV	Arti e professioni
V	Araldica
VI	Beneficenza pubblica
VII	Censo
VIII	Commercio
IX	Finanza/e

X	Fondi
XI	Giustizia
XII	Governo magistrati
XIII	Istruzione pubblica
XIV	Legislazione
XV	Militare
XVI	Polizia
XVII	Popolazione
XVIII	Posta/e
XIX	Religione/i
XX	Sanità
XXI	Spettacoli
XXII	Strade
XXIII	Tesoro
XXIV	Vittovaglie
	Stampe senza titolo

4. - Titolario previsto dalla bozza a stampa del *Regolamento organico-disciplinare* del 1868

I	Amministrazione comunale
II	Istruzione pubblica
III	Annona e popolazione
IV	Culti e cimiteri
V	Agricoltura e commercio
VI	Gabelle e catasto
VII	Salute pubblica
VIII	Beneficenza pubblica
IX	Acque e strade
X	Censo e ricchezza mobile
XI	Guardia nazionale e militare
XII	Sicurezza pubblica

5. - Titolario in uso dal 1909 al 1934

Segnalo con # le categorie che presentano varianti lessicali rispetto alla circolare Astengo.

Il numero preceduto da A indicato tra parentesi tonde dopo il numero delle classi indica il numero delle medesime nella circolare Astengo; non sono conteggiate le classi «Oggetti diversi» che sono messe in coda alle altre.

N. categorie		N. classi
I	Amministrazione	20 (A 12)
II	Beneficenza ed Opere pie in genere, Congregazione di Carità #	15 (A 5)
III	Polizia urbana e rurale. Annona e servizi comunali di carattere annonario #	14 (A 2)
IV	Sanità ed igiene	16 (A 6)
V	Demanio, finanze e tasse #	14 (A 9)
VI	Governo	7 (A 5)
VII	Grazia, giustizia e culto	10 (A 6)
VIII	Leva e truppe	11 (A 4)
IX	Istruzione pubblica	22 (A 8)
X	Lavori e servizi pubblici. Illuminazione. Acquedotti Ferrovie e tramvie. Telegrafi e telefoni #	26 (A 11)
XI	Agricoltura, industria e commercio	16 (A 5)
XII	Stato civile, anagrafe, statistica e censimento #	4 (A 3)
XIII	Esteri	3 (A 3)
XIV	Sicurezza pubblica #	10 (A 1)
XV	Oggetti diversi #	1 (A 11)[56]

6. - Titolario in uso dal 1935 ad oggi

N. categorie		N. classi	Fascicoli
I	Amministrazione	16	1-100
II	Beneficenza. Opere pie. Assistenza locale	7	101-132
III	Polizia urbana e rurale	6	133-162
IV	Sanità ed igiene	7	163-207
V	Finanze	12	208-300
VI	Governo	6	301-330
VII	Grazia. Giustizia. Culto	9	331-380
VIII	Leva e truppe	11	381-435
IX	Istruzione pubblica	14	436-522
X	Lavori pubblici, poste, telegrafi, telefoni, radio	17	523-626
XI	Agricoltura, industria, commercio	11	627-707
XII	Stato civile. Anagrafe. Censimento e statistica	6	708-737
XIII	Esteri	3	738-748
XIV	Sicurezza pubblica	11	749-815
XV	Oggetti diversi	1	816

[56] Le vistose diversità delle classi delle categorie XIV e XV sono dovute al fatto che le due categorie nella circolare Astengo sono invertite rispetto al titolario padovano.

7. - Titolari di classificazione di cui si trova traccia negli inventari dattiloscritti relativi ai comuni della provincia di Belluno. Tra parentesi tonda è indicata la data di inizio della documentazione, spesso comunque lacunosa o ereditata da organismi precedenti (Regole).

AGORDO (1577)
Nel 1935 si trovano adottate le 15 categorie Astengo, forse applicate retroattivamente alla documentazione anteriore

ALANO DI PIAVE (1918)
Sono usate le 15 categorie Astengo. Sfuggono alcune buste speciali (malghe comunali, cassa rurale e artigiana, consorzio danneggiati di guerra)

ALLEGHE (1848)
Non ha inventario

ARSIÈ (1919)
Sono adottate le 15 categorie Astengo

AURONZO DI CADORE (1542)
Dal 1820 al 1866 fu usato un titolario con le seguenti 13 categorie:

I. Amministrazione comunale
II. Istruzione pubblica
III. Demanio
IV. Culto
V. Economia pubblica
VI. Finanza e cassa
VII. Sanità
VIII. Poste e zecca
IX. Acque e strade
X. Censo
XI. Militare
XII. Polizia
XIII. Beneficenza

Nel 1867-1868 fu usato un titolario con le seguenti 13 categorie:

I. Amministrazione comunale
II. Pubblica istruzione
III. Demanio
IV. Culto
V. Economia pubblica
VI. Censo e finanza

VII. Sanità
VIII. Beneficenza
IX. Acque e strade
X. non rilevata dall'inventario
XI. Militare
XII. Pubblici servizi
XIII. Governo

Dal 1869 al 1896 fu usato un titolario con le seguenti 12 categorie:

I. Amministrazione
II. Acque e strade
III. Annona
IV. Beneficenza pubblica, opere pie, culto
V. Arti, industria, commercio
VI. Censo e finanza
VII. Giustizia civile e punitiva
VIII. Pubblica istruzione
IX. Leva e affari militari
X. Anagrafe e stato civile
XI. non rilevata dall'inventario
XII. Sanità

Dal 1897 sono adottate le 15 categorie Astengo

BELLUNO - *V. annotazioni precedenti*

BORCA DI CADORE (1696)

Dal 1822, anno di costituzione del Comune, al 1933 fu usato un titolario con i seguenti 26 referati:

I. Ufficio municipale e personale relativo
II. Amministrazione comunale, deliberazioni, contabilità, bilanci preventivi e conti consuntivi
III. Imposte dirette e censo, fabbricati urbani e rurali, ricchezza mobile, tassa sulla macinazione, agenzia imposte
IV. Boschi: sorveglianza, legna da fuoco, contravvenzioni boschive, ecc.
V. Finanza e demanio
VI. Culto
VII. Beneficenza
VIII. Commercio, agricoltura e pastorizia
IX. Istruzione pubblica
X. Sanità
XI. Servizio militare

XII. Guardia nazionale
XIII. Sicurezza pubblica: informazioni e licenze politiche
XIV. Popolazione
XV. Recapito di lettere ed atti diretti a privati
XVI. Avvisi d'asta ed esattoriali
XVII. Avvisi di concorso ecc.
XVIII. Stato civile
XIX. Strade comunali e acquedotto: manutenzione e riatto
XX. Pesi e misure
XXI. Passaporti per l'estero
XXII. Certificazioni, autenticazioni
XXIII. Nulla osta passaporti
XXIV. Verifica pesi e misure
XXV. Leggi e decreti
XXVI. Giurati

Dal 1934 sono adottate le 15 categorie Astengo, con l'inversione però della XIV e della XV

Calalzo di Cadore (1269)
Fino al 1850 venne adottato un titolario con le seguenti 20 categorie:

I. Comuni
II. Pubblica sicurezza
III. Finanza
IV. Culto
V. Statistica
VI. Camerale
VII. Sanità
VIII. non rilevata dall'inventario
IX. non rilevata dall'inventario
X. Censo
XI. Militari
XII. Polizia e censura
XIII. Ospedali
XIV. *non rilevata dall'inventario*
XV. *non rilevata dall'inventario*
XVI. *non rilevata dall'inventario*
XVII. *non rilevata dall'inventario*
XVIII. *non rilevata dall'inventario*
XIX. *non rilevata dall'inventario*
XX. Arti e commercio

Dal 1851 al 1866 fu usato un titolario con le seguenti 21 categorie:

I. Leva e truppe
II. Polizia, avvenimenti criminali, contravvenzioni, ecc.
III. Stato civile, statistica, movimento della popolazione
IV. Sicurezza pubblica, concessione piante, forestali
V. Lavori pubblici
VI. Amministrazione comunale, elezioni amministrative, elettorali
VII. Culto
VIII. Censo
IX. non rilevata dall'inventario
X. Monticazione e smonticazione
XI. Istruzione pubblica
XII. Sanità ed igiene
XIII. Opere pie, ospedali e beneficenza
XIV. Liti
XV. Beneficenza
XVI. Finanza
XVII. Commisurazione, tasse
XVIII. Prestazioni militari
XIX. Consiglio comunale
XX. Arti e commercio
XXI. Prestito allo Stato

Dal 1867 al 1872 fu usato un titolario con le seguenti 22 categorie:

I. Amministrazione comunale: pascoli abusivi, bilanci preventivi, danni ad Ajarnola, calmiere dei grani, Consorzio cadorino, lista dei giurati

II. Consiglio comunale: convocazioni, nomina consiglieri comunali, elezione assessori municipali, revisori dei costi

III. Feste nazionali

IV. Pubblica sicurezza: multe, informazioni politiche, processi, licenze diverse, certificati e professione ambulanti

V. Notizie statistiche sulle nascite, matrimoni, morti, animali

VI. Pubblica sicurezza: combustibile, piante da fabbrica, guardiaboschi, avvisi d'asta, ecc.

VII. Lavori pubblici; classificazione strade, ecc.

VIII. Liste elettorali amministrative

IX. Liste elettorali politiche

X. Leva e truppe: chiamata alle armi, pensioni militari, ecc.

XI. Ricchezza mobile: imposte, esattorie, lustrazioni territoriali, vetture pubbliche e private e domestici, ecc.

XII. Culto: liquidazione patrimonio chiesa, ecc.

XIII. Sanità ed igiene: malattie, vaccinazioni, ecc.

XIV. Istruzione pubblica
XV. Opere pie e beneficenza: ospedali, maniaci, ecc.
XVI. Finanza: esercizio macinazione, quadri statistici entrate e spese del Comune, gabelle, dazio, ecc.
XVII. Commisurazione
XVIII. Oggetti vari
XIX. Stato civile
XX. Arti e commercio
XXI. non rilevata dall'inventario
XXII. Esteri

Dal 1873 al 1897 fu usato un titolario con le seguenti 24 categorie:

I. Lavori pubblici
II. Amministrazione comunale
III. Opere pie e beneficenza
IV. Conti consuntivi e preventivi
V. Finanza
VI. Commercio
VII. Estimo
VIII. Consiglio comunale
IX. Culto: cimitero, patrimonio chiesa parrocchiale
X. non rilevata dall'inventario
XI. Liste elettorali
XII. Esattoria comunale
XIII. Giudice conciliatore
XIV. Liti
XV. Istruzione pubblica
XVI. Leggi e decreti
XVII. Leva e truppe
XVIII. Oggetti vari
XIX. Stato civile
XX. Licenze traffici
XXI. Sanità ed igiene
XXII. Vari oggetti riflettenti la pubblica sicurezza
XXIII. Segretario comunale

Dal 1898 venne adottato il titolario Astengo

CASTELLAVAZZO (1843)

Il titolario di classificazione adottato varia, tra il 1843 e il 1880, di anno in anno comprendendo da un minimo di 6 a un massimo di 13 categorie. L'inventario non specifica l'organizzazione dell'archivio dopo il 1880

CENCENIGHE (1811)
Dall'inventario non risulta l'adozione di alcun sistema di classificazione

CESIOMAGGIORE (1822)
L'inventario non evidenzia la struttura dell'archivio, nel quale il riordinatore ha creato alcune buste speciali

CHIES D'ALPAGO (1862)
L'elenco sommario non evidenzia la struttura dell'archivio

CIBIANA (1866)
Non ha inventario

COLLE SANTA LUCIA (1897)
Non ha inventario

COMELICO SUPERIORE (1186)
Dall'inventario, che è in corso di revisione, non si ricava la struttura dell'archivio, nel quale il riordinatore ha creato alcune buste speciali

CORTINA D'AMPEZZO (925 in copia trecentesca)
Fino al 1846 c'è un'unica serie miscellanea; dal 1847 il titolario comprende un numero di categorie che varia anno per anno

DANTA DI CADORE (1527)
Fino al 1899 l'inventario registra un'unica serie »Corrispondenza varia e contabilità»; dal 1900 vengono adottate le 15 categorie Astengo

DOMEGGE DI CADORE (1825)
L'archivio non ha ancora inventario
Secondo quanto comunicatomi da Mariagrazia Salvador, che sta riordinando e inventariando l'archivio, il carteggio fino al 1809 era ordinato cronologicamente per anno e, entro ogni anno, per mese; in seguito si trova traccia di alcuni titolari.
Nel 1810-1811: titolario con 14 titoli

I. Amministrazione comunale
II. Ricevitoria
III. *Non rilevabile*
IV. Censo
V. *Non rilevabile*
VI. *Non rilevabile*
VII. Culto
VIII. Feste pubbliche

IX. *Non rilevabile*
X. *Non rilevabile*
XI. Istruzione pubblica
XII. Magistratura
XIII. Militare
XIV. Polizia

Nel 1811-1812 titolario senza numeri:

- Stato civile
- Amministrazione comunale
- Feste pubbliche
- Censo
- Militare
- Culto e beneficenza
- Finanza
- Istruzione pubblica
- Agricoltura
- Sanità
- Polizia
- Imposte
- Vittuaria
- Acque e strade

Fra il 1851 e il 1868 risulta adottato un titolario articolato nei seguenti 12 referati:

I. Amministrazione comunale
II. Istruzione pubblica
III. Demanio
IV. Culto
V. Economia pubblica
VI. Finanza
VII. Sanità
VIII. Non rilevabile
IX. Acque e strade
X. Censo e imposte
XI. Militare
XII. Polizia

In seguito il sistema di classificazione varia anno per anno.

FALCADE (1804)

Il materiale è stato riclassificato in base alle 15 categorie Astengo per cui è sparita la struttura precedente

FARRA D'ALPAGO (1880)
Non ha inventario

FELTRE - *V. annotazioni precedenti*

FONZASO (1845)
L'elenco di consistenza non rileva la struttura dell'archivio

FORNO DI ZOLDO (1810)
Il mezzo di corredo non evidenzia la struttura dell'archivio

GOSALDO (1865)
L'elenco di consistenza non evidenzia la struttura dell'archivio

LAMON (1829)
Dall'elenco di consistenza si ricava l'esistenza di un titolario comprendente i seguenti 13 titoli:

I. Amministrazione
II. Assistenza e beneficenza
III. Sanità ed igiene
IV. Finanze
V. Governo
VI. Giustizia e culto
VII. Leva e truppa
VIII. Pubblica istruzione
IX. Lavori pubblici
X. Agricoltura e foreste
XI. Servizi demografici
XII. Esteri
XIII. Sicurezza pubblica

LA VALLE AGORDINA (sec. XIV)
Non ha inventario

LENTIAI (1905, ma con carteggio solo dal secondo dopoguerra)
Adotta le 15 categorie Astengo

LIMANA (1918)
L'elenco di consistenza non dà conto della struttura dell'archivio

LIVINALLONGO COL DI LANA (1863)
L'elenco di consistenza non dà conto della struttura dell'archivio, composto peraltro quasi esclusivamente di registri

LONGARONE (1404, con lacune, 1871)
L'inventario non evidenzia la struttura dell'archivio, che all'apparenza deve essere stato riclassificato in base alle 15 categorie Astengo

LORENZAGO DI CADORE (1583)
Non ha inventario

LOZZO DI CADORE
V. annotazioni precedenti

MEL (1404)
L'inventario disponibile (uno nuovo è in corso di elaborazione a cura di Mariagrazia Salvador) non dà conto della struttura dell'archivio, che pare adottare dal 1803 categorie non chiaramente individuabili dall'inventario e variabili anno per anno (Sicurezza pubblica; Amministrazione; Lettere e proclami; Stampe governative; Demanio, poste e tasse; Polizia; Milizia e lettere varie; Miscellanea; Governo; Sanità; Coscrizione; Censo; Acque e strade)

OSPITALE DI CADORE (1848)
Dall'elenco di consistenza si ricava che le 15 categorie Astengo furono adottate dal 1946, ma non si capisce come fosse organizzato prima l'archivio

PEDAVENA (1817)
Dall'elenco di consistenza si deduce che il carteggio fu riclassificato in base alle 15 categorie Astengo

PERAROLO DI CADORE (1840)
Dall'elenco di consistenza, che non dà conto della struttura dell'archivio, si ricava che le 15 categorie Astengo furono adottate dal 1915 e che in precedenza esisteva un titolario con le seguenti 14 categorie:

I. *non rilevata dall'elenco*
II. Patrimonio
III. Contabilità
IV. *non rilevata dall'elenco*
V. *non rilevata dall'elenco*
VI. Finanze
VII. Giustizia
VIII. Militare
IX. Istruzione pubblica
X. Sanità ed igiene
XI. Lavori pubblici

XII. Economia nazionale
XIII. Stato civile
XIV. Pubblica sicurezza

PIEVE D'ALPAGO (1950)
Adotta le 15 categorie Astengo

PIEVE DI CADORE (sec. XV)
Non si può conoscere la struttura dell'archivio otto-novecentesco, non esaminato dall'inventario a stampa

PONTE NELLE ALPI (1841)
Dall'inventario non si rileva la struttura dell'archivio, al cui interno il riordinatore ha creato alcune buste speciali

PUOS D'ALPAGO (1846)
Dall'elenco di consistenza non si ricava la struttura dell'archivio

QUERO (1929)
Dall'elenco di consistenza non si ricava la struttura dell'archivio

RIVAMONTE AGORDINO (sec. XVIII)
Non ha inventario

ROCCA PIETORE (1875)
Non ha inventario

SAN GREGORIO NELLE ALPI (1824 con lacune)
Fino al 1900, anno in cui furono adottate le 15 categorie Astengo, fu usato un titolario con le seguenti 12 categorie:

I. Amministrazione
II. Opere pie e beneficenza
III. *non rilevata dall'inventario*
IV. Sanità ed igiene
V. Finanze
VI. Governo
VII. Grazia, giustizia, culto
VIII. Leva e truppa
IX. Pubblica istruzione
X. Lavori pubblici, poste, telegrafi
XI. Economia nazionale
XII. Stato civile

San Nicolò Comelico (1333)
Dall'inventario non si ricava la struttura dell'archivio, all'interno del quale il riordinatore ha creato alcune buste speciali

San Pietro di Cadore (1623)
Dall'inventario non si ricava la struttura dell'archivio

Santa Giustina (1859, ma solo registri, 1924)
Sono adottate le 15 categorie Astengo

San Tomaso Agordino (1623 con lacune, 1900)
Dall'elenco di consistenza risultano adottate le 15 categorie Astengo

Santo Stefano di Cadore (1438)
Da quanto si ricava dell'inventario le 15 categorie Astengo sono state applicate retroattivamente al carteggio ottocentesco

San Vito di Cadore (1156)
Dal 1806 al 1812 fu usato un titolario con le seguenti 21 categorie:

I. Acque e strade
II. Amministrazione
III. Beneficenza
IV. Beni comunali
V. Boschi
VI. Commercio, agricoltura e industria
VII. Censo
VIII. Consigli comunali
IX. Culto
X. Elezioni, liste
XI. Finanza
XII. Giustizia
XIII. *non rilevata dall'inventario*
XIV. Istruzione pubblica
XV. Leggi
XVI. Militari
XVII. Oggetti vari
XVIII. *non rilevata dall'inventario*
XIX. *non rilevata dall'inventario*
XX. Sanità ed annona
XXI. Sicurezza pubblica

Dal 1813 al 1866 fu usato un titolario con 21 categorie, che parrebbe comunque adottato fino al 1960 circa:

I. Acque e strade
II. Amministrazione
III. Beneficenza
IV. Beni comunali
V. Boschi
VI. Commercio, agricoltura, industria
VII. Censo
VIII.Consiglio comunale
IX. Culto
X. Elezioni, liste
XI. Finanza
XII. Giustizia
XIII. Istruzione pubblica
XIV. Leggi
XV. Militari
XVI. Oggetti vari
XVII. Pesi e misure
XVIII. Popolazione
XIX. Sanità e annona
XX. Sicurezza pubblica

SAPPADA (1816)
Le 15 categorie Astengo vennero applicate retroattivamente

SEDICO (1872)
Dall'elenco di consistenza non si ricava la struttura dell'archivio

SELVA DI CADORE
Ha l'inventario, attualmente irreperibile

SEREN DEL GRAPPA (1868)
Dall'inventario non si ricava la struttura dell'archivio, al cui interno il riordinatore ha creato alcune buste speciali

SOSPIROLO (1826)
Dall'inventario non si ricava la struttura dell'archivio, al cui interno il riordinatore ha creato alcune buste speciali

SOVERZENE (1563)
Dal 1898 fu adottato il titolario Astengo; in precedenza e fino al 1897 fu usato un titolario con le seguenti 10 categorie:

I. Affari generali
II. Amministrativo
III. Beneficenza
IV. Amministrazione comunale
V. Lavori pubblici
VI. Culto
VII. Istruzione pubblica
VIII. Militare
IX. Polizia
X. Finanze

SOVRAMONTE AGORDINO (1824)
Non ha inventario

TAIBON (1648)
Le 15 categorie Astengo sono state applicate retroattivamente

TAMBRE D'ALPAGO (1867)
Dall'inventario non si ricava la struttura dell'archivio, al cui interno il riordinatore ha creato alcune buste speciali

TRICHIANA (1865)
Le 15 categorie Astengo sono state applicate retroattivamente

VALLADA (1910)
Dall'elenco di consistenza non è possibile ricavare la struttura dell'archivio

VALLE DI CADORE (1324)
Non ha inventario

VAS (1919)
Dall'inventario non si ricava la struttura dell'archivio, al cui interno il riordinatore ha creato alcune buste speciali

VIGO DI CADORE (sec. XVI)
Non ha inventario

VODO DI CADORE (sec. XIII)
Dal 1898 adotta il titolario Astengo; in precedenza usava un titolario con 22 referati che l'inventario non elenca

VOLTAGO (1944)
Dall'elenco di consistenza non si ricava la struttura dell'archivio

ZOLDO ALTO (1652)
Non ha inventario

ZOPPÈ DI CADORE (1839)
Non ha inventario.

GIOVANNI MARCADELLA

Aggiornate riflessioni sulla gestione e sullo stato degli archivi comunali vicentini correnti e di deposito

Sono pochi gli archivi comunali vicentini dotati di un inventario. Tra le carte che testimoniano l'attività dell'Archivio di Stato di Vicenza, un'attività di diversi decenni fa, si conservano però molti elenchi di consistenza od inventari qualificati come sommari, che riguardano archivi dei comuni del Vicentino e di diversi enti comunali di assistenza. Sono tutti datati in quel periodo che va dal 1962 al 1968, l'epoca in cui venne emanata la nuova legge archivistica ed in cui, anche in conseguenza di questo particolare evento, fu promosso un notevole sforzo cognitivo, che impegnò le strutture periferiche del Ministero degli interni[1]. Esso coinvolse, su di un fronte, i direttori degli archivi di Stato, cui addossò compiti ispettivi e, sull'altro, i segretari comunali, destinatari di pressanti inviti prefettizi, in virtù ed in dipendenza di quei reiterati regolamenti alla legge comunale e provinciale che, fin dal 1865, conferirono a queste figure di funzionari dello Stato nel contesto autarchico una responsabilità diretta nella conservazione e nella gestione degli archivi degli enti.

Com'è noto, il d.p.r. 1409 del 30 settembre 1963 rivide e reimpostò il problema della vigilanza archivistica sugli enti pubblici, ma per conseguire questo

[1] Al Ministero degli interni, l'Amministrazione archivistica di Stato aderì fin dal 1874, a conclusione di una animata disputa condotta da coloro che, rilevando l'identità culturale degli istituti, la volevano aggregata alla Pubblica istruzione.

Nel Ministero dell'interno essa andò a costituirsi in Ufficio centrale degli archivi di Stato, entro la più vasta Direzione generale dell'amministrazione civile, fino alla aggregazione al nuovo ministero avvenuta con il d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805.

obiettivo dovette e poté muovere soltanto dalla diffusa conoscenza del patrimonio documentario da tutelare. In conseguenza di ciò, ecco prodotti gli elenchi, naturalmente con tutte quelle lacune, imprecisioni, sommarietà che ogni iniziativa mal compresa e poco avvertita inevitabilmente porta con sé e quella degli anni sessanta, anche solo dall'esame dei risultati, appare come un'impresa che i comuni e gli stessi segretari comunali non gestirono con molto entusiasmo. Meglio così, può dire qualcuno: dopo gli inconsulti scarti del Trentennio, anch'essi istigati dall'amministrazione di Stato con i suoi massimari di scarto e con le cessioni gratuite alla Croce rossa, ogni ulteriore sollecitazione lasciata alla diretta iniziativa dei comuni poteva risultare alla fin fine parimenti disastrosa. Quella volta, però, lo scopo fu soltanto cognitivo e, se anche l'iniziativa poteva indurre a qualche pericoloso intento d'ordine, i tempi erano a tal punto cambiati da far maturare in sede politica una completa revisione degli atteggiamenti. E la dottrina scientifica dentro e fuori dalle scuole, dai congressi e dalle riviste specializzate spianò la strada ai politici, tanto da indurli a produrre, in tema di vigilanza sugli archivi dei pubblici enti, una disciplina più consona alle maturate esigenze di conservazione testimoniale e giuridica, di utilizzazione storica.

Sul piano locale questo diverso atteggiamento si manifestò nell'attenzione ispettiva dell'Amministrazione archivistica, ormai sospinta dalla nuova e capillare sua struttura periferica[2] ed anche dall'interesse sempre più vivo che il pubblico nutriva per le sue memorie, quelle storiche, quelle delle proprie radici: un atteggiamento che non induceva sindaci e segretari comunali a scarti inopinati, che forse non incoraggiava l'impugnazione di contraddittori massimari, come quello del 1917[3], ma che non riusciva neppure ad essere così incisivo da trasformare una passiva conservazione in programmi di riassetto strutturale, di riordinamento, di descrizione archivistica, di apertura alle istanze scientifiche ed anche a quelle, forse meno nobili, ma pur sempre legittime, della cultura locale, come avrebbe voluto la nuova legge, come avrebbe voluto la stessa iniziativa degli elenchi.

---

[2] Il primo organico complesso di norme in materia di vigilanza sugli archivi non statali si ebbe solo con la legge n. 2006 del 22 dicembre 1939. Essa istituì appositi uffici delegati alla vigilanza: le soprintendenze archivistiche, separate nella competenza dagli archivi di Stato. Il d.p.r. 1409 del 30 settembre 1963 ne fissò poi le sedi e le rispettive circoscrizioni di competenza, una per regione, salva la Val d'Aosta.

[3] È la circolare esplicativa del Ministero dell'interno n. 8900/22 del 14 luglio 1917 a diramare il massimario di scarto per gli enti comunali. Questo sarà poi aggiornato ed ampliato nel 1931.

Non si ebbero nel Vicentino nuovi, massicci scarti e, del resto, che cosa scartare ancora? Dopo le perdite della prima Grande Guerra, che vide i comuni vicentini, soprattutto quelli del Pedemonte tra Schio e Bassano in prima linea, dopo la dannosa adesione al programma di spoglio del 1917, con il rincaro di dose avutosi negli anni Trenta, negli archivi comunali restava ancor poco: restavano gli atti obbligatori a malapena, quelli individuati dalle leggi comunali e provinciali e dai loro regolamenti, vera ed unica dottrina per i comuni e per le riviste amministrative del tempo [4].

Un esame anche sommario degli elenchi archivistici usciti dagli enti comunali vicentini in quel torno degli anni Sessanta porta ad alcune osservazioni, sulle quali vale la pena di soffermare per un minuto la nostra attenzione. Cinquantadue sono i comuni che hanno presentato un proprio elenco. I loro archivi sono prevalentemente otto o novecenteschi. Soltanto diciotto di essi rilevano documentazione dei secoli precedenti e, salvo i casi di Schio e di Bassano, le due maggiori città dopo il capoluogo, nessuno di essi ne conserva intere serie archivistiche, ma soltanto frammenti o poche unità, che riguardano per lo più la gestione di antichi diritti e di proprietà immobiliari. Diciotto sono poi gli elenchi degli enti comunali di assistenza, tutti con archivi novecenteschi. Soltanto di qualcuno viene documentato qualche sprazzo d'Ottocento, ascrivendolo — com'è ovvio — alle vecchie congregazioni di carità od a pii istituti elemosinieri. In non più di tre casi si ritrovano menzionati atti di secoli precedenti. Sono poche unità riportanti scritture di antichi legati. Infine, è presente qualche ospedale vicentino e qualche asilo d'infanzia, con scritture soltanto novecentesche.

Questa è dunque la situazione quantificata dagli elenchi degli anni Sessanta. La prima considerazione da fare in proposito è che la rilevazione non si estende a tutte le realtà locali vicentine. La stessa Vicenza è assente e così pure diversi piccoli comuni; soprattutto si tratta di documentazione degli Enti comunali di assistenza, segno che non vi fu una adesione convinta e neppure che l'iniziativa fu condotta sulla base di un programma ben congegnato. Che cosa mancò al progetto vicentino per essere pienamente efficace? Forse la forza propositiva degli organi superiori, della Prefettura in primo luogo, assente con le sue circolari, improntata in netta contraddizione con quanto fece trent'anni prima per la

[4] Si ricordano i regolamenti alle leggi comunali e provinciali del 1865, del 1889, del 1898 e del 1908, approvati rispettivamente con i seguenti decreti: r.d. 8 giugno 1865 n. 2321, r.d. 10 giugno 1889 n. 6107, r.d. 19 settembre 1899 n. 394 e r.d. 12 febbraio 1911 n. 297.

politica degli scarti[5]. Mancò anche il peso autoritario dell'Amministrazione archivistica statale, da poco uscita dalla forgia della legge 1409 e non ancora qualificata sul piano specifico della vigilanza nei confronti dei comuni e di ogni altro pubblico ente. Queste deficienze ebbero il loro peso non solo sul piano dell'adesione al programma delle rilevazioni, ma anche su quello della qualità dei rilievi stessi. E qui s'innesta la seconda considerazione: questi elenchi sono imprecisi nella identificazione dei documenti, nel delinearne i limiti cronologici e quantitativi. In molti casi (quello di Recoaro, ad esempio, od anche quello della stessa Schio) sappiamo che sono state escluse dalla rilevazione intere serie archivistiche perché non conosciute dal rilevatore o — meglio faremmo a dire — perché nessuno affrontò l'impresa con adeguato spirito scientifico e nemmeno con quell'ingenuo, ma proficuo puntiglio che anima quasi sempre i ricercatori ed, in tal modo, incerte notizie di dispersione, d'incendio, di violenza bellica vennero date per verità riconosciute. In altri casi, poi, si sono riportate in elenco informazioni assunte da precedenti rilevazioni, dando così per esistenti scritture che a quel tempo già non esistevano più (per Cassola, per Marostica).

Possiamo perciò affermare che l'elencazione vicentina degli anni Sessanta appare imprecisa, fin troppo sommaria, talora slegata dalla realtà e, perciò, non sempre obiettiva, carente. Ciò nonostante, essa va tenuta presente perché costituisce un primo integrato sistema di analisi, un primo progetto di rileva-

---

[5] Dal 1928 al 1932 la Prefettura indirizzò ai comuni diverse circolari in materia di scarto, in media due all'anno. Ne offro una distinta:

circolare pref. 08/11/1928, cessione vecchie liste elettorali alla C.R.I;

circolare pref. 26/11/1928 n.16618. cessione rifiuti d'archivio alla C.R.I., con richiamo al r.d. 10/8/1928 n. 2034, provvedimenti per assicurare il funzionamento della C.R.I., estensione ai comuni, alle provincie ed agli altri enti pubblici dell'obbligo di cedere gratuitamente all'istituzione gli scarti d'archivio;

circolare pref. 19/02/1929 n. 3668, cessione carte e rifiuti d'archivio alla C.R.I., rinnovo della raccomandazione;

circolare pref. 16/4/1929 n. 6583, cessione alla C.R.I. dei rifiuti d'archivio, raccomandazione di rispettare le modalità dettate dal r.d. 02/10/1911 n. 1163, art. 74;

circolare pref. 30/9/1930 n. 63105, conservazione ed eliminazione di stampati e manoscritti presentati per la licenza di cui all'art. 114 della legge di pubblica sicurezza;

circolare pref. 26/12/1930 n. 9307, cessione di liste elettorali, fascicoli degli elettori e verbali della C.E.C. alla C.R.I. con osservanza dell'art. 74 del regolamento 02/9/1911 n. 1163;

circolare pref. 14/3/1933 n. 4457, scarto atti degli archivi comunali, con riferimento alle circolari del Ministero dell'interno 03/3/1933 n. 8900 e 07/4/1932 n. 8900, ove si raccomanda cautela nelle operazioni di scarto, ma, nello stesso tempo, anche metodicità; fa pure riferimento ai regi decreti 10/8/1928 n. 2034 e 19/02/1930 n. 84, riguardanti l'obbligo di consegna degli atti alla C.R.I.

zione diffusa nel Vicentino[6]. Con i suoi dati non può fare a meno di confrontarsi colui che oggi s'accinga a por mano ad un riordino e ad una descrizione, di qualsivoglia archivio vicentino si tratti.

Altra, terza, osservazione riguarda lo stato conservativo degli archivi comunali vicentini. La rilevazione sessantina non ci dà, purtroppo, informazione alcuna né sulla condizione fisica degli ambienti, né sulla loro capienza, sulle condizioni igrotermiche, su quelle della sicurezza.

Il novero delle osservazioni sullo stato degli archivi comunali del Vicentino a metà strada tra la circolare 17100/2[7] e l'ormai annunciata rivoluzione informatica può anche fermarsi a questo punto, ma che dire poi degli anni successivi? Partiamo dagli involucri, dagli ambienti di deposito ove si conservano le carte dismesse. Sono allocati in genere in soffitte ed interrati, ove le condizioni conservative sono troppo spesso improponibili, o per le temperature eccessivamente elevate e per l'esposizione a sbalzi igrotermici incontrollati, o per un accumulo persistente di umidità, quando poi non vi si uniscono problemi di statica, di sicurezza, di prevenzione antiincendio, di igiene ambientale per gli stessi operatori d'archivio e non solo per le carte. Quando al fine passiamo a queste ultime, constatiamo che esse, una volta distolte dall'uso quotidiano perché riguardanti affari ormai conclusi da un tempo più o meno grande, giacciono abbandonate all'incuria o vengono assoggettate spesso a spostamenti lasciati alle mani incompetenti di inservienti ed operai, talora prelevate per un ritorno d'uso, ma non più riposte nel loro ordine.

---

[6] In realtà rilevazioni ed inchieste in materia di archivi comunali e di altri pubblici enti si ebbero fin dall'Ottocento. Ricordiamo il censimento compiuto tra il 1820 ed il 1828, pubblicato da B. Cecchetto e noto come "Statistica degli Archivi Veneti". Negli anni Settanta, sulla spinta delle norme conservative dettate agli enti dal regolamento del 1875, si compirono alcune indagini dai soprintendenti sugli archivi delle rispettive giurisdizioni. Quello veneto fornì notizie su tutta la giurisdizione veneta che – com'è noto – fu ben più ampia di quella regionale odierna. In tre volumi comparvero così dati su archivi di comuni, di ospedali, di opere pie, di privati, oltre che di uffici statali, riferiti al Veneto, alla Lombardia veneta, a Trento, Trieste, all'Istria, alla Dalmazia, all'Albania veneta, al Levante veneto.

Agli obblighi di conservazione e di ordinamento, il successivo regolamento generale degli archivi di Stato del settembre 1902 aggiunse, per gli archivi dei pubblici enti, anche quello dell'inventariazione. A soccorrere i comuni in questa difficile incombenza intervenne una circolare del Ministero dell'interno, il 16 giugno 1906. Con essa si distribuì uno schema di inventario uniforme, semplice e stringatissimo, che gli enti dovevano riempire con puri dati numerici. Più che un'inventariazione poté definirsi un'indagine di consistenza, ma, sospinta anche dalle nuove disposizioni impartite con il regolamento del 1911, qualche risultato lo produsse. L'Archivio di Stato di Roma, destinatario individuato dalla norma, ricevette in quegli anni inventari di archivio da molte località

[7] È del 1 marzo 1897.

E riguardo a quest'ultima condizione? Riguardo a quell'ordine archivistico che già il regolamento generale degli archivi di Stato del 1902 e le altre successive disposizioni del 1911 e del 1939 definivano come pilastro portante di una disciplina, che cercava, da tempo ormai, di poggiarsi saldamente su alcuni fermi basamenti? Il problema si sposta fino alle origini dell'archivio, fino al momento in cui le scritture di un ente nascono archivisticamente come testimonianze e prove della sua attività, dopo esserne stati strumenti di operatività pratica. Le già ricordate disposizioni emanate dall'Amministrazione archivistica italiana nel 1897 e rese per gli enti locali obbligatorie con il regolamento attuativo della legge comunale e provinciale del 1911[8]; più in particolare, la classificazione degli atti e cioè quel criterio d'ordinamento archivistico che la circolare diffuse come se fosse un naturale sviluppo ed una condizione irrinunziabile alla registrazione analitica, trovò una lenta, laboriosa, difficile applicazione nella realtà politico-amministrativa vicentina. A documentarlo sono proprio le testimonianze conservate, ma la prova ch'esse danno non ci soddisfa o, per lo meno, non ci basta, poiché troppe e troppo vaste sono le carenze di documenti riscontrate, estese anche agli anni successivi al Trentennio, estese al periodo bellico ed anche post-bellico. Resta per tutti questi decenni l'impressione che abbiamo rilevata, come di una applicazione sofferta, un po' per incomprensione del sistema, un po' per incapacità di attuarlo e — torniamo a dirlo — di certo gli organi superiori dello Stato, quelli deputati alla divulgazione ed alla vigilanza, non dimostrarono migliore convincimento in proposito[9].

A partire, poi, da quegli anni Sessanta che segnarono l'avvio di una reimpostata presenza dell'Amministrazione archivistica di Stato sul campo della vigilanza e che, per questa analisi, costituiscono necessariamente un punto di riferimento importante, gli archivi dei comuni, correnti e di deposito, appaiono sempre più svincolati da quel criterio o metodo d'ordine, che va sotto il nome di classificazione. Annotiamo che il titolario della circolare Astengo, griglia di raffronto per il sistema classificatorio, è anch'esso, come tutti gli altri, un frutto tardivo dell'ormai secolare cultura enciclopedica e, come tale, insieme a quel suo parente più stretto, che è il metodo di riordino per materie, è

[8] Il Ministero dell'interno, con circolare 1 marzo 1897 n. 17100/2, ha prescritto sia il modello di protocollo che la classificazione degli atti d'archivio, rendendoli poi obbligatori con il regolamento alla legge comunale e provinciale 12 febbraio 1911 n. 297.

[9] Anche loro furono interessati a criteri di ordinamento per i propri archivi. Regole per gli uffici di registrazione e di archivio delle Amministrazioni statali furono emanate con r.d. 25 gennaio 1900 n. 35, ma trovarono localmente difficoltà applicative analoghe a quelle dei comuni. Ciò è reso evidente dalle testimonianze che sopravvivono.

una sovrastruttura, una gabbia razionale che imbriglia e condiziona ciò che potrebbe invece essere una naturale sedimentazione di testimonianze; è un casellario di fattispecie astratte che riassume concetti di natura e di competenza desunti dalla generalità di soggetti analoghi. Che difficoltà ad entrare in certi ragionamenti! È difficile anche nelle scuole di archivistica, immaginarsi per un operatore amministrativo. Per costui, invece, le testimonianze della pratica quotidiana si immergono in una concretezza che è fatta di affari e non di fattispecie, di episodi organizzativi che non riescono a restar contenuti negli schemi teorici del titolario, particolarmente in quei determinati schemi, che tradizioni editoriali specialistiche hanno nel tempo diffuso con una miriade di opuscoli, credendo di interpretare più da vicino le difficoltà degli uffici. Quelle edizioni hanno ancor di più frammentato lo schema, hanno creato mille altri vincoli e lacciuoli con sottoclassi, fascicoli e sottofascicoli, che la circolare non s'è certo sognata di identificare e che la pratica amministrativa ha chiaramente dimostrato di non riconoscere[10].

Ma, in verità, forse non è neppure e soltanto questa incapacità di ricondurre in schemi preordinati la propria multiforme struttura organizzativa la ragion per cui la classificazione delle scritture e la tradizionale griglia del titolario vengono progressivamente abbandonate dai comuni. La ragione sta anche nella scarsa dimestichezza degli addetti alle funzioni di registratura e d'archivio con il titolario medesimo, nell'esigua conoscenza che essi hanno dell'ente cui prestano la propria collaborazione, della sua natura, delle sue competenze, nonché e soprattutto delle modalità di attuazione dei suoi servizi e dei processi di esecuzione degli affari. Bella tiritera, vero? Tipicamente da manuale, ma è proprio su queste conoscenze che trova motivazioni e forza applicativa il titolario. Diversamente esso è e resta una sovrastruttura, se non addirittura un vestito vecchio, che mal s'adatta alle manifestazioni dell'ente, a quelle di ieri ed anche alla sua modernità. Registrazione a protocollo, classificazione e archiviazione delle scritture sono affidate ad impiegati di ultima assunzione, privi di professionalità, poveri di conoscenze, quando, invece, le funzioni richiedono cognizione, analisi, intuizione, esperienza,

[10] È doveroso osservare che la circolare Astengo limita il quadro titolario a soli due livelli di comparazione. Le categorie e le classi. Non annovera né sottoclassi, né altre fattispecie, come fascicoli e sottofascicoli teorici. Il terzo livello è lasciato alla concreta sedimentazione, che può in effetti configurarsi in tre tipologie diverse: nel fascicolo tematico (o cartella di atti sciolti ascritti ad un medesimo tema); nel fascicolo-affare (o pratica di carte -dossier, alla francese- che testimoniano lo sviluppo di un singolo affare); nel fascicolo misto (o cartella in cui si alternano atti del primo tipo e fascicoli del secondo).

per tradursi in precisione organizzativa. E ben lo si ricordi: non si tratta solo di organizzare delle carte, ma anche di allestire procedure e di legittimare, pur semplificandola, l'attività dell'ente in un contesto di forme e di formule, che assicuri e garantisca il cittadino, così come poteva e deve fare una dignitosa cancelleria[11].

A questo punto la questione può addirittura trovare spazi di proposta nuovi e più ampi, può uscire dall'ambito delle testimonianze amministrative ed anche da quello delle garanzie giuridiche affidate alla forma dell'atto ed alla sua conservazione[12], per entrare, invece, in quello del rapporto politico, del dialogo fiducioso e trasparente tra organismi e cittadini amministrati. Da perdersi, insomma! Non voglio però cadere in questa dispersiva tentazione. Voglio affrontare con provocatorio atteggiamento il problema che da anni angustia ogni sensibilità archivistica. Di fronte all'impreparazione, o si abbandona seduta stante il metodo d'ordine realizzato sulla classificazione delle scritture e si lascia la documentazione aggregarsi in serie archivistiche, accompagnando, se si vuole, le competenze od anche la struttura degli uffici che le trattano[13], oppure si tollera colpevolmente l'uso incompetente e, pertanto, distorto della classificazione medesima e l'operazione diverrà, in tal modo, una semplice questione di forma, un inutile dispendio di tempo e di energia, poiché, di fatto, gli indici classificatori applicati alle carte risulteranno tanto imprecisi ed inefficaci, che la struttura d'archivio non ne verrà affatto influenzata. Le carte d'archivio non si ordineranno secondo gli indici di classificazio-

---

[11] Si ricordano in proposito le funzioni del registro di protocollo e la sua conseguente obbligatorietà per lo Stato e per gli enti pubblici territoriali; si ricorda la disciplina amministrativa riguardo agli elementi intrinseci ed estrinseci dell'atto, si ricordano le norme che disciplinano il procedimento amministrativo, quelle più recenti, ma anche quelle dettate da una lunga tradizione ed ancora, le norme sulla fotoriproduzione, sul rilascio di copia, sulla disciplina degli stemmi, dei bolli e dei sigilli.

[12] Dai caratteri propri del complesso archivistico derivano alcune qualità distintive anche per le singole scritture, prima tra tutte l'autenticità, cioè il riconoscimento di appartenenza al generatore cui è attribuita. Da tale appartenenza, rilevata con note ed elementi formali che sono nella tradizione archivistica, ogni scrittura ricava un carattere di verità e l'archivio, nel suo insieme di scritture e di relazioni reciproche, si può configurare come "locus veritatis".

[13] Resta aperta e avvalorata la questione riguardante alcuni atti interni degli enti, che non transitano per i processi di classificazione e naturalmente vanno a confluire in serie. Potremmo chiamarle *serie specifiche*, costituite da atti obbligatori, come quello dei bilanci e dei rendiconti consuntivi, quelle dei verbali di deliberazione, quelle ancora dei registri di stato civile eccetera. Vedi in proposito A. ANTONIELLA, *L'Archivio comunale postunitario. Contributo all'ordinamento degli archivi dei comuni...*, Firenze 1979, pp. 17-33.

ne; l'archivio non prenderà la struttura del titolario. Non sarà più corretto allora ritornare alla prima conclusione? Non sarà più coerente abbandonare del tutto la classificazione delle scritture e negare i titolari?

Provocatorio atteggiamento? Ma è ciò che in parte si è fatto e non solo negli uffici comunali, bensì anche in quelli di Stato. La struttura degli archivi s'è andata trasformando. Se prima degli anni Sessanta gli ordinamenti per categorie (ossia con il metodo classificatorio) occupavano il 70% della documentazione complessiva, a partire da quel periodo essi vedono diminuire sempre di più la loro importanza e passano a quote applicative intorno al 50% negli anni Settanta (vuol dire che solo metà delle carte di un archivio comunale seguono il criterio d'ordine dettato dal titolario; l'altra metà, invece, sedimenta con altre modalità d'ordine), per giungere oggi fino al 20 o 30% od addirittura, come nel caso del Comune di Schio, a quote intorno al 5%, non di più. La sedimentazione archivistica, non imbrigliata da metodi, griglie e lacciuoli, va a cercarsi comunque e da sola la propria strada, che è di solito la più semplice, la più piana, la più spontanea.

Il problema tocca la professionalità degli operatori d'archivio e ciò sia che si voglia continuare sulla strada di una metodologia d'ordine concordata ed uniforme per tutti gli enti comunali, com'è quella classificatoria (metodologia che ha indubbi vantaggi, ma che resta pur sempre una struttura preordinata e complicata), sia che non lo si voglia più fare, per aderire invece a tipologie diverse di ordinamento. Dalla professionalità non ci si può proprio esimere. Lo hanno compreso da tempo tutti gli uffici dell'Amministrazione archivistica statale, nonché organismi pubblici e privati in ogni provincia italiana. Lo si è compreso anche in provincia di Vicenza, ove l'Archivio di Stato va proponendosi come un punto di riferimento importante nella formazione professionale degli operatori degli archivi correnti, di deposito ed anche storici, tanto pubblici che privati.

MARIA PARENTE

*Mantenere o innovare. Reggio Emilia: lo stesso titolario per duecento anni; Parma: un nuovo titolario**

Reggio Emilia. – Prima di iniziare questo breve excursus sulla situazione dell'ordinamento dell'archivio comunale di Reggio, occorre precisare che la documentazione più antica, fino al 1884, costituisce fondo a sé stante nel locale Archivio di Stato, a seguito di diversi depositi che vi si susseguirono negli anni, ragion per cui il Comune gestisce direttamente solo una piccola parte del proprio archivio storico. Le carte dell'archivio comunale di Reggio (archivio storico, archivio di deposito e archivio corrente), a partire dal 1803, presentano la caratteristica di essersi sedimentate seguendo sempre lo stesso titolario introdotto da Napoleone fin dalla costituzione della Repubblica italiana (Lione, 26 gennaio 1802), poi Regno d'Italia[1].

Com'è noto, tra le innumerevoli "istruzioni" di quell'intenso periodo di riorganizzazione amministrativa, ne fu emanata una che prevedeva la creazione dell'Ufficio di protocollo generale e istituiva un titolario unico per prefetture e comuni, che doveva ricomprendere, nelle 29 "categorie" previste e nelle numerose "rubriche" (o sotto-categorie), che erano circa 300, tutte le materie di competenza degli enti produttori.

Questo titolario fu fin dall'inizio concepito in modo da rendere possibile l'inserimento, all'interno delle 29 categorie, di nuove rubriche e fascicoli, necessari per il sopraggiungere, negli anni, di nuove competenze ed in effetti,

---

* La ricerca è stata condotta con la collaborazione di Laura Serafini per l'archivio comunale di Reggio Emilia e di Carmen Motta e Roberto Spocci per l'archivio comunale di Parma.

[1] Notizie sull'archivio storico del Comune di Reggio Emilia si trovano anche nel volume MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, III, Roma 1986, pp. 960-965, 975-976.

per il moltiplicarsi delle competenze amministrative, le rubriche del titolario del Comune di Reggio sono aumentate fino a raggiungere l'attuale numero di 549, anche se diverse di esse sono state nel frattempo abbandonate, per il cessare delle competenze relative, lasciando vuoto il posto corrispondente.

Nel 1888, certo in concomitanza col deposito della documentazione fino al 1884 nell'Archivio di Stato, l'archivista del comune, Anceschi, nell'ambito di un riordinamento dell'archivio comunale, aggiunse al titolario napoleonico 23 nuove rubriche e formò svariatissimi nuovi fascicoli, portandone il numero alla cifra di 354. L'Anceschi commentava testualmente «l'essere questo impianto così esteso non è da attribuirsi a difetto, poiché quanto più largamente le carte verranno distribuite, molto più facile riuscirà il reperimento delle medesime»[2].

E la bontà di questo impianto era tale che, quando nel 1897 fu emanata la cosiddetta "circolare Astengo", l'amministrazione comunale di Reggio decise, per quanto riguardava il numero delle categorie, di conservare il quadro di classificazione ormai in uso da 94 anni.

Ci fu allora una fitta corrispondenza col prefetto, che fin dall'ottobre del 1897 "sollecitava" l'attuazione delle norme contenute nella circolare e ventilava l'invio di una commissione nei comuni inadempienti. Il 16 ottobre il sindaco comunicava al prefetto che il lavoro di riordino delle carte era ad uno stadio assai avanzato e che l'impianto dell'archivio — adottato, come si è detto, fin dal 1803 — rispondeva perfettamente a tutte le esigenze dell'amministrazione. Il giorno seguente, 17 ottobre, con una rapidità oggi inimmaginabile, il prefetto chiariva che le modifiche introdotte dalla "circolare Astengo" valevano «soltanto per i comuni che non possono provare di aver già un archivio ordinato».

C'è da chiedersi, a questo punto, il perché della fortuna e della lunga durata del titolario napoleonico e della sua perfetta rispondenza, ancor oggi, alle esigenze dell'ente produttore, cioè del Comune di Reggio Emilia.

A mio parere, sono due le ragioni fondamentali: la prima è che il Comune di Reggio si è sempre curato della sua documentazione; ne è un esempio la volontà di mantenere nella sede comunale una struttura centralizzata, in cui le funzioni della tenuta del protocollo non sono mai andate disgiunte da quelle della corretta tenuta dell'archivio, distinto nelle sue partizioni di corrente, deposito e storico (dal 1884), in locali idonei, luminosi e puliti, con scaffalatura suffi-

---

[2] Cfr. al riguardo R. BARBIERI, *Sezione separata d'archivio. Carte dall'anno 1885 all'anno 1945. Guida alla conoscenza della principale fonte documentaria di 60 anni di storia cittadina*, a cura del Municipio di Reggio Emilia, 1993.

ciente, affidando sempre il tutto a persone ben preparate professionalmente, motivate e coscienti dell'importanza del compito loro affidato. Avviene nel Comune di Reggio che i singoli uffici, una volta ricevuta la corrispondenza già protocollata, espletano le pratiche e le rendono al settore protocollo-archivio, che provvede alla spedizione dell'originale, alla messa agli atti delle copie (ovviamente dopo la protocollazione delle risposte), cura contestuali riordini e scarti e consegna agli interessati, mediante moduli di estrazione, la documentazione che i singoli uffici abbiano necessità di richiamare temporaneamente, mentre per le consultazioni della documentazione storica vi sono appositi spazi destinati agli studiosi con relativo regolamento di accesso, ragion per cui il settore protocollo-archivio è veramente il centro ed il motore di tutta l'amministrazione comunale.

La seconda ragione è che il titolario napoleonico, che guarda alle tipologie documentarie ed al loro contenuto più che all'ufficio produttore (non va dimenticato che esso è il prodotto di una mentalità illuministica e classificatoria), con la possibilità di inserirvi nuove rubriche, si è rivelato più flessibile e più duraturo di quello ideato dall'Astengo e con la sua struttura "ad albero" anche più facilmente traducibile nel linguaggio informatico, il che è puntualmente avvenuto fin dal 1986 e con risultati assolutamente positivi[3].

Parma. – Profondamente diversa, rispetto alla situazione reggiana, quella rappresentata dalle carte dell'archivio comunale di Parma; solo punto in comune, il deposito nell'Archivio di Stato, avvenuto nel 1937, della documentazione più antica, fino al 1860, o perlomeno di quella superstite dopo travagliate vicende che nel corso dei secoli l'hanno in gran parte depauperata o distrutta[4]. Per il resto, e fino a tempi recentissimi, il Comune di Parma ha mostrato di preoccuparsi ben poco della propria documentazione: basti pensare che soltanto a partire dal 1985 l'archivio storico, con documentazione dal 1860 al 1945, ha trovato una situazione soddisfacente in locali all'uopo ristrutturati, siti al piano terreno dell'ex Ospedale vecchio (immobile di proprietà del

[3] L'archivio storico del Comune di Reggio Emilia, comprendente atti dal 1885 al 1945 è conservato in 2.238 buste ben ordinate; su ciascuna di esse sono sempre indicati: il numero di corda, la denominazione del titolo — ad esempio: titolo 6 "Assistenza e beneficenza" —; il numero e la denominazione della rubrica — ad esempio "11, Opere pie" — e gli estremi cronologici (v. Appendice, 1).

Un'utile guida alla conoscenza dell'archivio storico comunale di Reggio è costituita dal lavoro dell'archivista comunale Rino Barbieri, già citato.

[4] Notizie essenziali sulla storia e la consistenza dell'archivio storico del Comune di Parma, si trovano nella *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, cit., III, pp. 371 e 415.

Comune, di rilevante interesse storico-artistico, in cui, tra l'altro, ha anche sede l'Archivio di Stato) e aprendo al pubblico una sala di studio, ora perfettamente funzionante. Inesistente, fino ad anni recentissimi, un archivio di deposito degno di questo nome: la documentazione riferita ad affari esauriti, quando non trovava più posto presso gli uffici produttori, veniva accatastata in ben 38 locali diversi sparsi per la città, sia che fosse già storica e quindi da vagliare, ordinare e mettere a disposizione degli studiosi, sia che fosse già passibile di corrette operazioni di scarto. Il tutto, manco a dirlo, nel più totale disordine e sporcizia, compresenti mobili ed attrezzature fuori uso, piccioni e ratti (vivi e morti) e simili amenità. Un solo esempio, emblematico della situazione, potrà bastare: nel corso dello sgombero di uno dei tanti locali di deposito (nella fattispecie il "sotto-crociera" dell'ex Ospedale vecchio) per consentire urgenti lavori di restauro, nel settembre 1993 rinvenni — insieme al responsabile dell'archivio storico comunale, Roberto Spocci — sotto un mucchio di bollettini di pagamento di contravvenzioni da elencare per lo scarto, un volume di mappe catastali del periodo napoleonico, già cercato per ogni dove, proveniente dal soppresso comune di San Lazzaro Parmense.

È anche merito della Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna e conseguentemente di chi vi parla, se, stabilito un ottimo rapporto di collaborazione con il responsabile dell'archivio storico (cui, di fatto, almeno fino ad oggi, è toccata anche la responsabilità di quello di deposito), si è potuto avviare un programma di ricognizione di tutti i depositi, cominciare a vagliare la documentazione, procedere a scarti regolari e sensibilizzare nel contempo l'amministrazione comunale perché trovasse una soluzione al problema dell'archivio di deposito in tempi ragionevoli. Lo sforzo ha avuto in parte successo, perché finalmente, a partire dal 1996, è stata destinata ad archivio di deposito una struttura nuova, idoneamente attrezzata e per il momento sufficiente ad accogliere le carte dai sullodati 38 locali di deposito, che sono stati in gran parte già svuotati, e dai vari uffici del Comune, ormai soffocati dalle pratiche esaurite, dove procedere a riordini, scarti e ricostruzione delle serie smembrate o sparse fra i vari depositi.

La stessa insensibilità, almeno fino al 1992, ha caratterizzato l'amministrazione comunale quanto a tenuta del protocollo e corretta applicazione del titolario.

Le disposizioni della "circolare Astengo" furono, nel Comune di Parma, adottate molto tardi e scarsamente seguite. C'è da precisare che fino al 1861 si seguì il titolario napoleonico (mantenuto per tutta la restaurazione); dal 1861 al 1873 fu attuata una classificazione degli affari adottando un titolario compren-

dente 17 categorie (in ordine alfabetico, da "Amministrazione comunale" a "Stato civile")[5], che si modificò, per il periodo 1874-1945, in un titolario a 18 categorie, sempre in ordine alfabetico (da "Acque" a "Strade)[6] con relative classi e fascicoli. La titolazione degli atti secondo le categorie previste dalla "circolare Astengo" fu applicata soltanto a partire dal 1946, ma non andò oltre i primi anni settanta, quando il servizio di protocollo generale-archivio corrente non solo smise di indicare, sulla documentazione prodotta e ricevuta e sul corrispondente registro di protocollo, categoria, classe e fascicolo, ma operò anche scelte arbitrarie nella documentazione da registrare al protocollo stesso. Tutto ciò per un seguito di circostanze riconducibili sostanzialmente alla solita insensibilità del Comune di Parma per la corretta tenuta delle proprie carte, all'inadeguatezza professionale degli addetti al servizio protocollo-archivio e alla sua scarsezza numerica, che facevano da contrappunto al moltiplicarsi delle competenze del Comune e all'aumento esponenziale della documentazione prodotta e ricevuta. Nei registri di protocollo di quegli anni, inoltre, manca quasi sempre il verbale di chiusura al 31 dicembre (cfr. art. 4 della "circolare Astengo"); non sono indicate le variazioni e la data in cui queste furono introdotte (cfr. artt. 2 e 3); l'indice alfabetico (traccia analitico-alfabetica) non solo non è stato rinnovato ogni anno, come il protocollo e collocato nell'archivio di deposito (cfr. art. 10), ma spesso e volentieri manca del tutto; mai applicate, infine, le disposizioni degli artt. 12, 13 e 14, che prescrivono che ogni fascicolo abbia una propria carpetta su cui riportare categoria, classe, numero d'ordine per la posizione in archivio, numeri di protocollo e sequenza delle pratiche.

Ciò ha portato a notevoli difficoltà, sia per quanto concerne l'ordine degli affari nell'archivio di deposito, sia per la compilazione e verifica dei verbali di presa in carico dei documenti nei passaggi dalle varie sezioni d'archivio, sia per la possibilità di un reale controllo sulle carte stesse, per non parlare della distinzione dell'archivio in "corrente", "deposito" e "storico" (cfr. artt. 17 e 30 d.p.r. 1409/63) e dell'errata estrazione delle carte per uso interno (cfr. artt. 20 e 21): fino all'istituzione in tempi recentissimi del cosiddetto "modulo A" da compilarsi in tre copie, il precedente modulo di estrazione veniva compilato in un solo esemplare e mai posto ad indicare il documento estratto.

---

[5] La classificazione degli affari, per il periodo 1861-1873, fu la seguente: Titolo 1° Amministrazione comunale; 2° Beneficenza; 3° Commercio-industria; 4° Culto; 5° Dazio; 6° Diverse: 7° Fabbriche-acque-strade; 8° Finanze; 9° Giustizia; 10° Imposte; 11° Istruzione; 12° Leggi e stampe; 13° Militare; 14° Polizia; 15° Sanità; 16° Spettacolo; 17° Stato civile.

[6] Il titolario in uso a Parma nel periodo 1874-1945 è riportato in Appendice, 2.

Dagli anni '70, in corrispondenza con la mancata protocollazione e titolazione di molte carte al protocollo generale, si è verificato il moltiplicarsi di "protocolli speciali" o di settore, il che comunque non ha giovato e non giova né alla certezza del diritto, né tantomeno al reperimento della documentazione.

Questo stato di cose si è protratto fino al marzo 1992, quando la responsabilità dell'ufficio di protocollo generale fu affidata alla dott. Carmen Motta, già impiegata dell'archivio storico comunale ed in possesso del diploma di archivistica, paleografia e diplomatica, la quale cominciò a provvedere a riorganizzare il servizio, facendo protocollare tutta la corrispondenza ricevuta e spedita e facendo indicare sul registro, quanto meno, la categoria.

Nel 1995 il Comune di Parma decise di procedere all'automazione del sistema titolario-protocollo-archivio corrente, chiedendo collaborazione ed assistenza scientifica alla Soprintendenza archivistica, nella persona di chi vi parla, per una revisione del titolario, una sua corretta applicazione e per un migliore impianto dell'archivio corrente e di deposito.

Va anche detto che a seguito dell'entrata in vigore dello statuto del comune e delle leggi sulla trasparenza, il Comune di Parma si stava dando un nuovo assetto organizzativo ed inoltre le nuove norme lo avevano obbligato a rifare la pianta organica sulla base di un'analisi puntuale dei carichi di lavoro e delle competenze. L'ente ha perciò colto l'occasione per ridefinire il proprio assetto istituzionale, ormai inadeguato alla crescita della città e alle nuove competenze, soprattutto nel campo del sociale; ma c'è di più: il Comune doveva riorganizzare assolutamente le proprie strutture, perché gli inquadramenti automatici avvenuti tra il 1985/1986 per dirigenti e funzionari le avevano profondamente modificate e in diversi casi addirittura stravolte e quindi rese ingestibili; basti pensare che per ogni dirigente ed ogni funzionario era stata costruita una struttura di cui erano diventati responsabili, senza che il relativo personale fosse mai stato assegnato. Per es., l'edilizia privata, che comprendeva circa 30 addetti, venne articolata in un "servizio" e 8 "unità operative", con una media di due-tre persone per struttura amministrativa ed ogni impiegato passato dalla VII alla VIII qualifica funzionale si vide attribuire — e ne fu fatto responsabile, quanto meno sulla carta — la sua struttura chiamata "unità operativa", mentre ogni funzionario diventato dirigente ebbe il proprio "servizio ". Si erano venute a creare, così, delle strutture ingovernabili a causa della loro parcellizzazione, che bisognava assolutamente riportare ad unità molto più ampie ed articolate, per consentire un corretto funzionamento dell'ente e dare ordine e coerenza a strutture e funzioni, che adesso risultano così organizzate gerarchicamente: "Aree funzionali", "Settori", "Servizi", "Unità operative", con una necessaria mediazione tra l'esistente e un programma di riorganizzazione elaborato a tavolino.

Le opportunità offerte dalla tecnologia informatica, la nuova struttura organizzativo-funzionale del Comune, prevista con l'applicazione della nuova pianta organica ed il dettato della più recente normativa riguardante il funzionamento degli enti locali e più in generale la trasparenza degli atti della PA (leggi 142 e 241 del 1990), hanno indirizzato o meglio obbligato l'amministrazione comunale di Parma anche alla ridefinizione delle funzioni di protocollo-archivio (corrente e deposito) e iter deliberativo, optando per la loro informatizzazione secondo un disegno che, in sintesi, prevede un accentramento logico ed un decentramento fisico delle funzioni. Il Comune, cioè, ha predisposto varie "stazioni protocollanti" informatizzate, ciascuna preposta ad un settore ben definito dell'amministrazione, il quale settore conserva anche presso di sé il proprio archivio corrente ed in parte quello di deposito, mentre all'ufficio di protocollo generale resta il compito di sovrintendere alle varie "stazioni protocollanti", dare direttive per la tenuta e l'archiviazione delle pratiche, gestire in un prosieguo di tempo l'archivio di deposito (nel quale, però, si pensa di far confluire la documentazione prodotta e ricevuta solo dopo 5-10 anni dalla sua conclusione, in modo da poter effettuare presso l'ufficio produttore le prime operazioni di scarto e non trasportare da una sede all'altra documentazione che, esaurito il suo valore amministrativo, non presenta nessun interesse storico futuro, con evidente risparmio di tempo e di denaro) e curare giornalmente la stampa del protocollo.

In questo modo, però, l'ufficio protocollo viene a perdere la gestione diretta dell'archivio (tanto corrente che di deposito), che non costituisce più un "unicum", ma viene ad essere suddiviso in tanti tronconi quanti sono i settori in cui si è risuddivisa l'amministrazione comunale ed è in questa fase che il titolario Astengo ha mostrato tutti i suoi limiti ed in ultima analisi la sua inapplicabilità. In fase di programmazione del nuovo protocollo informatizzato e relativa classificazione degli atti ci si è resi conto che la sua applicazione, sia pure con opportune modifiche, avrebbe avuto come conseguenza, in fase di archiviazione delle pratiche, che si sarebbero dovuti andare a riaccorpare sotto la stessa categoria affari prodotti da strutture amministrative diverse e, viceversa, assegnare a categorie diverse gli atti di un unico produttore, configurandosi oggi correttamente l'archivio comunale come un iper-fondo. Si è perciò operata la scelta di un titolario completamente nuovo, a 9 titoli, che rispecchi realisticamente le varie partizioni e competenze del Comune di Parma. Ad esempio: al titolo II " Risorse" è stato ricondotto tutto ciò che consente al Comune di funzionare e che si distingue in risorse finanziarie, umane, strumentali (economato), patrimoniali, informatiche, tributarie ed entrate; le compartecipazioni comunali (che funzionano come aziende di mercato), cioè ono-

ranze funebri, mercati e farmacie, con le seguenti classi: 1 economato, 2 risorse patrimoniali, 3 bilanci e rendicontazione, 4 risorse finanziarie, 5 tributi, 6 gestione del personale.

I titoli sono i seguenti: I "Amministrazione" con 4 classi; II "Risorse" con 13 classi; III "Pianificazione e regolamentazione" con 13 classi; IV "Servizi sociali" con 4 classi; V "Servizi educativi" con 3 classi; VI "Servizi culturali" con 8 classi; VII "Corpo di polizia municipale" ; VIII "Stampa e relazioni col pubblico"; IX "Organizzazione e controllo di gestione"; queste ultime tre con una sola classe.

APPENDICE

1. Titolario in uso nell'archivio comunale di Reggio Emilia

Il titolo I "Acque" ha 4 rubriche: la prima e la seconda, in genere fisse, anche per gli altri titoli, corrispondono rispettivamente a "Provvidenze generali" e "Uffici"; ad esempio, la 12 è "Alluvioni", o la 14 è "Acquedotti, fontane, acque potabili".

Il titolo II "Agricoltura" ha 14 rubriche; ad esempio la 10 è "Risaie e prati"; la 14 "Scuola di caseificio".

Il titolo III "Albinaggio" ha 13 rubriche; ad esempio la 3 "Stranieri"

Il titolo IV "Arti e professioni " ha 10 rubriche

Il titolo V "Banchi e Monti" ha 7 rubriche.

Il titolo VI "Beneficenza pubblica" ha 15 rubriche.

Il titolo VII "Censo" ha 24 rubriche.

Il titolo VIII "Commercio" ha 11 rubriche.

Il titolo IX "Consistenza e confini dello Stato" ha 7 rubriche.

Il titolo X "Finanze" ha 12 rubriche.

Il titolo XI "Patrimonio" ha 9 rubriche.

Il titolo XII "Giustizia civile e punitiva" ha 10 rubriche.

Il titolo XIII "Scuola e cultura" ha 13 rubriche.

Il titolo XIV "Governo" ha 3 rubriche.

Il titolo XV "Amministrazione del personale" ha 19 rubriche.

Il titolo XVI "Marina" ha 10 rubriche.

Il titolo XVII "Militare e guerra" ha 40 rubriche.

Il titolo XVIII "Miniere" ha 3 rubriche.

Il titolo XIX "Monete" ha 3 rubriche.

Il titolo XX "Polizia" ha 18 rubriche.

Il titolo XXI "Popolazione" ha 11 rubriche.

Il titolo XXII "Poste" ha 7 rubriche.

Il titolo XXIII "Potenze" ha 10 rubriche.

Il titolo XXIV "Religione" ha 23 rubriche.

Il titolo XXV "Sanità" ha 12 rubriche.

Il titolo XXVI "Spettacoli" ha 12 rubriche.

Il titolo XXVII "Strade e fabbricati " ha 17 rubriche.

Il titolo XXVIII "Tesoro e casse pubbliche" ha 12 rubriche.

Il titolo XXIX "Vettovaglie" ha 15 rubriche.

Il Titolo XXX "Varie" ha 3 rubriche.

C'è da notare che molte rubriche restano "innumerate" e quindi vuote per mancanza della corrispondente tipologia documentaria.

2. Titolario in uso nell'archivio comunale di Parma nel periodo 1874-1945

Cat. I Acque, con tre classi: canali (con 10 fascicoli); fontane (con 10 fascicoli) e torrenti (con 3 fascicoli).

Cat. II Amministrazione, con 11 classi: abbonamenti (con 2 fascicoli); acquisti (con 3 fascicoli), affitto di botteghe (con 7 fascicoli); affitto di fabbricati (con 37 fascicoli); affitto di terreni (con 13 fascicoli): diverse (con 7 fascicoli); monumenti (con 7 fascicoli): permute (con un solo fascicolo); personale (con 25 fascicoli); spese (con 25 fascicoli); vendite (con 3 fascicoli).

Cat. III Beneficenza, con 6 classi: fanciulli abbandonati ed orfani (con 4 fascicoli); mendici (con 3 fascicoli); spedalità maniaci (con 6 fascicoli); stabilimenti e diverse (con 14 fascicoli); sussidi (con 3 fascicoli).

Cat. IV Culto, con tre classi: cimitero (con 14 fascicoli); diverse (con 6 fascicoli); opere parrocchiali (con 6 fascicoli).

Cat. V Case popolari, con un'unica classe ed 8 fascicoli. Il 1° gennaio 1913 questa categoria fu soppressa e gli affari portati alla classe 4° Case popolari della categoria XIV bis o 14 , di nuova formazione.

Cat. VI Dazio, con due classi: diverse (con 17 fascicoli) e personale (con 19 fascicoli).

Cat. VII Diverse-telefoni, con un'unica classe e 6 fascicoli.

Cat. VIII Fabbriche, con un'unica classe e 11 fascicoli.

Cat. IX Finanze, con 3 classi: diverse (con 7 fascicoli): imposte (con 11 fascicoli); pensioni (con 7 fascicoli).

Cat. X Giustizia, con tre classi: carceri (con 4 fascicoli); conciliatori (con 4 fascicoli); diverse (con 9 fascicoli).

Cat. XI Industria e commercio, con un'unica classe e 13 fascicoli.

Cat. XII Istruzione, con 13 classi: consiglio provinciale scolastico e convitto Maria Luigia (con 6 fascicoli); convitto di S. Paolo (con 7 fascicoli); diverse (con 16 fascicoli); scuole elementari (con 29 fascicoli); educazione fisica e sport (con 7 fascicoli); Istituto tecnico (con 6 fascicoli); Liceo-ginnasio (con 5 fascicoli); Scuola di musica e banda (con 6 fascicoli); scuole normali (con 2 fascicoli); scuole serali e ricreatori (con 5 fascicoli); Scuola tecnica (con 3 fascicoli); R. Università (con 4 fascicoli); refezione scolastica (con 6 fascicoli).

Cat. XIII Militare, con tre classi: alloggi (con 3 fascicoli); caserme (con tre fascicoli); diverse (con 7 fascicoli).

Cat. XIV Polizia, con 14 classi: contravvenzioni (con 3 fascicoli); diverse (con 23 fascicoli); foro boario (con 2 fascicoli); guardie di città (con 4 fascicoli); illuminazione a gas (con 10 fascicoli), poi trasferita nella cat. 14 o XIV bis (alla classe 5 Azienda del gas); illuminazione elettrica (con 23 fascicoli), poi trasferita nella cat. 14 o XIV bis (alla classe 6 Azienda elettrica); indigenti (con 7 fascicoli); macello (con 8 fascicoli); nettezza della città (con 5 fascicoli); personale (con 16 fascicoli); pompieri (con 12 fascicoli); orinatoi, latrine (con 4 fascicoli); piazze e mercati (senza fascicoli); scioperi,

calmieri (senza fascicoli); vendita di carni (senza fascicoli); vetture pubbliche e vetturali (con 4 fascicoli).

Cat. XIV bis o 14 Aziende speciali, con 6 classi: trasporti funebri (con 4 fascicoli); bagno pubblico (con 9 fascicoli); affissioni pubbliche (con 1 fascicolo); case popolari (con 8 fascicoli); Azienda del gas (con 10 fascicoli); Azienda elettrica (con 23 fascicoli).

Cat. XV Sanità, con 5 classi: diverse (con 16 fascicoli); malattie (con 5 fascicoli); personale (con 8 fascicoli); seppellimenti e trasporti funebri (con 4 fascicoli), poi passata il 1° gennaio 1913 alla classe prima della cat. XIV bis o 14 Aziende speciali; bagno pubblico (con 9 fascicoli), poi passata il 1° gennaio 1913 alla classe 2° della cat. XIV bis o 14 Aziende speciali.

Cat. XVI Spettacoli, con tre classi: Teatro Reinach (con 10 fascicoli); Teatro Regio (con 11 fascicoli); diverse.

Cat. XVII Stato civile, con due classi: certificati (con tre fascicoli) e statistiche (con sei fascicoli).

Cat. XVIII Strade, con 8 classi: comunali e piazze (con 11 fascicoli); ferrovia (con 7 fascicoli); giardino (con 6 fascicoli); marciapiedi rettifili; passeggi (con 3 fascicoli); provinciale (con 4 fascicoli); tranvie (con 2 fascicoli); rampari (con un solo fascicolo).

ANNA GONNELLA

L'ufficio tecnico comunale: un archivio a sé nell'archivio del comune. Il caso di Trieste

L'ufficio tecnico di un comune gestisce pratiche talmente complesse che il suo archivio è sempre una specie di mondo a sé rispetto all'archivio comunale; dispone spesso di propri protocolli, o, quand'anche si avvalga del protocollo generale, sicuramente utilizza suoi specifici strumenti di corredo (protocolli interni, registri, rubriche, schedari), nonché propri spazi riservati nei locali di deposito, se non addirittura locali separati dal resto dell'archivio comunale. Questo rimane però l'unico elemento comune nel panorama piuttosto variegato del Friuli-Venezia Giulia — a quel che risulta dall'attività ispettiva della Soprintendenza archivistica — panorama caratterizzato negli ultimi anni anche da una superfetazione degli archivi tecnici comunali soprattutto, com'è naturale, nella vasta zona del Friuli colpita dal terremoto del 1976[1]. Quasi mai,

[1] Si vedano, a titolo di esempio, i comuni di Cividale e Venzone in provincia di Udine. Entrambi usano un protocollo interno, nel quale viene comunque riportato anche il numero di protocollo generale. Per le opere pubbliche a Cividale è stato pure elaborato una specie di titolario nel quale ad ogni tipologia di lavori corrisponde una lettera dell'alfabeto, che viene riportata, come classifica, nel protocollo interno; quando la pratica, una volta conclusa, viene archiviata, assume però un nuovo ulteriore numero, progressivo rispetto a quello dell'ultimo cartolare collocato sullo scaffale, indipendentemente dalla categoria cui appartiene la pratica in esso contenuta. Tale numero di archiviazione viene comunque anch'esso riportato nel protocollo interno, onde facilitare la ricerca. A Venzone, invece, la pratica mantiene sempre lo stesso numero assegnatole con la registrazione nel protocollo interno; in questo Comune, dopo il terremoto, si è cambiato il metodo di archiviazione per le pratiche di edilizia privata, fino al 1979, ordinate per nome del proprietario dell'immobile, analogamente a quanto avviene tuttora a Cividale; successivamente, invece, per numero della concessione e anno di rilascio della stessa. In entrambi i comuni si tengono anche i registri delle concessioni, che forniscono pure l'evidenza di tutte le fasi della pratica, fino al collaudo dei lavori e alla dichiarazione di abitabilità. A

comunque, si è riscontrata in questi uffici l'esistenza di una banca dati informatizzata: in generale, infatti, l'ufficio tecnico, probabilmente per la complessità, sotto il profilo archivistico, delle pratiche che gestisce, è l'ultimo degli uffici comunali ad informatizzare, non dico il flusso documentale o le procedure, ma anche la protocollazione degli atti in arrivo e in partenza.

Non potendo in questa sede delineare un quadro esaustivo della situazione sul territorio regionale, l'oggetto specifico di questo intervento sarà circoscritto agli archivi tecnici del Comune di Trieste. Già, perché non di uno, ma di più uffici in realtà si tratta, nessuno dei quali, peraltro ha la tradizionale denominazione di ufficio tecnico. Le pur peculiari problematiche dei loro archivi si inquadrano — distinguendosi in questo da ciò che accade negli altri comuni della regione — nel più generale problema della formazione, gestione, fruizione dell'archivio generale dell'ente, o meglio della sua inesistenza, come vedremo brevemente più avanti.

Lo stato dei fatti. – A Trieste certo non si sarebbe potuta applicare la circolare Astengo nel 1897, perché la città era ancora sotto la dominazione austriaca; ma nemmeno quando, ventun'anni dopo, Trieste passò all'amministrazione italiana e, quindi, dagli anni 1923-24 si avviò concretamente l'impianto amministrativo italiano[2], il Comune di Trieste, a differenza di altri della medesima provincia, tenne conto del titolario per quindici categorie. Se è vero, infatti, che tutti gli atti in arrivo passavano e passano tuttora per il protocollo generale che assegna loro un numero d'ingresso (senza tuttavia classificarli), il regolamento d'archivio risalente al 1932, di cui il Comune usufruì fino al 1995, ammetteva, in aggiunta al protocollo generale, la "protocollazione corrente" in appositi registri tenuti dalle singole strutture dell'apparato comunale[3]. Que-

---

Venzone, inoltre, vengono tenuti anche i registri dei contratti stipulati per beni siti nel territorio comunale, dei certificati di destinazione urbanistica, dei frazionamenti. Nel periodo della ricostruzione poi, è stato istituito uno schedario dei lavori: una sezione è destinata agli edifici di culto, ma la parte più ampia è organizzata per località del comune; la maggiore è dedicata al centro storico, diviso in isolati, a loro volta divisi in ambiti di intervento giacché con tale criterio si è proceduto nella ricostruzione e ogni progetto si riferisce ad un ambito. Nello schedario comunque, è contenuta una cartellina per ogni edificio con l'indicazione dei lavori, fotocopie di pubblicazioni e studi di supporto, con allegate fotografie corredate da scheda con l'indicazione dell'oggetto, della data, della proprietà del negativo.

[2] È del 1923 l'istituzione della Provincia di Trieste, mentre risale al 1924 l'impianto dello stato civile di tipo italiano nel territorio della medesima.

[3] ARCHIVIO COMUNALE DI TRIESTE, "Regolamento interno per la tenuta del protocollo generale, dei registri correnti e dell'archivio generale", adottato con deliberazione podestarile n. 2121 del 17 dic. 1932, entrato in vigore in data 1 gen. 1933.

sto ha permesso che ciascuna struttura abilitata a protocollare, si sentisse autorizzata a farlo secondo un proprio titolario di classificazione, diverso da quello delle altre. Col passar del tempo, a seconda del mutare delle competenze di ciascun ufficio, o dell'iter di alcune pratiche complesse, i titolari sono stati sottoposti a modificazioni talvolta radicali, con frequenza variabile, di solito ad arbitrio dell'impiegato addetto a ciascuna "Cancelleria"[4]. Con la ristrutturazione delle ripartizioni negli anni '70, poi la loro trasformazione in dipartimenti, quindi in settori, l'istituzione di cancellerie settoriali e intersettoriali ed il trasferimento di competenze da una ripartizione a uno o più settori e anche tra un settore e l'altro nel corso del tempo, alcune voci del titolario sono venute a cadere in un certo anno, per essere ripristinate l'anno successivo per una tipologia di atti del tutto diversa, così come si è verificata pure spesso una commistione di titolari di settore, nel tentativo di mantenere alla pratica la medesima classifica che aveva in passato. Quanto detto comunque, comporta che, nella ricerca di una pratica non si possa confidare nel fatto che quel tipo di affare abbia sempre avuto una certa classifica, così come una determinata classifica anche nell'ambito di un medesimo settore può corrispondere, in anni diversi, a tipologie di pratiche differenti. Questo è un primo problema, ma non l'unico, né il primo. Ancora più a monte sta, a mio parere, la proliferazione eccessiva delle cancellerie o comunque degli uffici abilitati a protocollare gli atti, talvolta anche all'interno del medesimo settore, per cui lo stesso atto può subire più protocollazioni oltre a quella del protocollo generale[5]. I settori e talvolta persino gli uffici da questi dipendenti, infatti, si comportano come se fossero enti diversi, con uffici di cancelleria separati e titolari di classificazione differenti; ciò comporta, oltre alla presenza di più protocolli sul medesimo atto, anche il fatto che nello stesso ente e nello stesso settore possano coesistere più banche dati nelle quali il medesimo documento viene identificato con numeri e classifiche diverse, riferite comunque ad un unico numero di protocollo generale; e ancora, che una pratica possa consistere fisicamente di più fascicoli, gestiti e poi conservati da uffici diversi: le unità archivistiche non vengono riunite nemmeno con la chiusura della pratica e il suo versamento nell'archivio di deposito, essendo anche quest'ultimo gestito indipendentemente da ciascun settore e, anzi, da ciascuna unità operativa per le proprie pratiche, in totale

[4] Così si chiamano tuttora nel Comune di Trieste gli uffici per la protocollazione e lo smistamento degli atti.

[5] Circa la rilevanza giuridica del protocollo generale e dei protocolli interni o particolari, cfr. A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo nelle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza,* Viareggio, SAL, 1995, pp. 72, 78.

autonomia. Ne consegue che, per il comune di Trieste, non si può parlare di archivio generale ma di una pluralità di archivi settoriali, organizzati e gestiti in maniera del tutto indipendente ed ospitati in locali diversi. Nel 1991 è stato informatizzato il protocollo generale, utilizzato, però, in rete solo da pochissimi settori; gli altri che via via, ciascuno per proprio conto, hanno informatizzato il protocollo settoriale, hanno adottato software diversi l'uno dall'altro, che non dialogano tra loro. Ciascuna cancelleria ha continuato a mantenere un proprio protocollo e un proprio titolario, del tutto slegati anche da quelli di cancellerie che trattano i medesimi affari sotto altri aspetti, e alle quali, pertanto, prima o poi dovranno materialmente essere trasmesse le pratiche.

Negli ultimi anni il Comune ha promosso diverse iniziative al fine di sanare tale situazione: oltre ad un intervento di riordino, in corso già da vari anni, dell'archivio storico e di deposito, affidato a piccoli lotti annuali ad archivisti professionisti[6], nel 1994 l'amministrazione comunale ha dato incarico ad una società privata[7] di effettuare un'analisi dei flussi documentali, dei tempi richiesti dalle varie operazioni e di presentare una proposta per la revisione dei titolari di classificazione settoriali. Un primo risultato di tale lavoro si è tradotto in una proposta di un "Regolamento per la disciplina dei protocolli e degli archivi comunali", approvata con delibera del consiglio comunale del 16 marzo 1995. Tale regolamento, però, non ha potuto non recepire la prassi in uso, ormai così radicata nella gestione delle carte da non poter essere scardinata. Così, oltre a demandare, con l'art. 21, la classificazione e, ove possibile, la protocollazione stessa degli atti alle singole unità operative che possono essere più d'una anche all'interno di un singolo settore, all'art. 22 precisa: «A cura del dirigente di ogni singola U.O. (Unità operativa) e con la supervisione formale dell'ufficio protocollo e archivio, è identificato il titolario di classificazione. Nel titolario ad ogni classe d'affari/procedimento corrisponde un numero, detto fondamentale»[8]. Il titolario stesso — si legge all'art. 26 — sarà «soggetto a biennale revisione da parte del dirigente», sebbene si faccia divieto di «...inserire nuovi argomenti/procedimenti in sostituzione di quelli eventualmente decaduti...» potendosi solo accodare numeri nuovi. E ancora, nella parte relativa al "trasferimento interno degli atti e delle pratiche" l'art. 32 stabilisce che l'atto interno è classificato, fascicolato e, ove necessario, protocollato e descritto a cura sia dell'U.O. mittente che dell'U.O. destinataria.

---

[6] Il lavoro viene svolto dalla Cooperativa degli archivisti-paleografi di Trieste.

[7] Si tratta della Orgasystems di Reggio Emilia.

[8] Anche la denominazione di "numero fondamentale" è invalsa nell'uso dell'amministrazione comunale.

Un'altra iniziativa, veramente notevole e di grande portata, realizzata grazie all'intelligenza e tenacia della dirigente dell'U. O. Archivio[9], è stata quella di un corso di specializzazione per gli addetti all'archivio comunale, al protocollo generale e alle cancellerie settoriali, nell'ambito del progetto "Costituzione dell'archivio generale del Comune di Trieste". Il corso teorico-pratico, al quale la Soprintendenza archivistica ha fattivamente partecipato, collaborando alla formulazione del programma e tenendo alcune lezioni, oltre a fornire indispensabili concetti di archivistica, ha fatto emergere problemi, difficoltà, incongruenze nella trasmissione delle pratiche tra un settore e l'altro; inoltre, mettendo a confronto opinioni, favorendo il dialogo tra i settori, ha permesso la formulazione di proposte per una razionalizzazione dei servizi d'archivio. Ciò anche in vista, come testimonia il titolo del corso, della costituzione di un vero archivio generale, per il quale si sta pure apprestando la sede, col restauro di due storici palazzi[10], dove troverà posto una struttura non solo di conservazione, ma anche di gestione e di servizi per la fruizione sia interna che esterna dell'archivio. A tal fine, inoltre, proprio per una più alta qualificazione del personale che vi sarà addetto, tutti gli impiegati dell'U.O. Archivio, che non l'avessero già fatto in passato, si sono iscritti alla scuola di archivistica, paleografia e diplomatica dell'Archivio di Stato di Trieste.

Allo scopo di razionalizzare ed uniformare la registrazione delle pratiche in tutte le cancellerie, già nel 1996 il segretario generale del Comune aveva emanato una circolare a tutti gli uffici, circa l'adeguamento dei titolari; l'obiettivo era appunto quello di giungere ad un titolario fondato sull'ordinamento per competenze, nel quale le prime otto classifiche — che individuano attività svolte da tutti i settori — fossero comuni a tutte le cancellerie[11]. I numeri successivi sarebbero stati attribuiti dalle varie unità operative alle diverse classi d'affari, specifiche di ciascuna unità. Questa circolare, che si sarebbe dovuta applicare con l'apertura del protocollo del 1997, è stata ampiamente disattesa.

---

[9] Si deve alla dott. Daria Viviani anche il progetto di ricognizione di tutti i fondi archivistici disseminati nelle varie sedi comunali, per la verifica di quanto andrà versato nell'archivio generale.

[10] Si tratta dei palazzi Eisner-Civrani e Zois. I progetti dei lavori sono stati sottoposti al vaglio della Soprintendenza archivistica.

[11] Per esigenze di sintesi si forniscono qui solo i titoli, omettendo le sottoripartizioni di ciascuna cancelleria: 1-Assessori/dirigenti; 2-Normativa e pubblicazioni; 3-Organi istituzionali/Commissioni varie; 4-Istituti di partecipazione o elezioni e referendum; 5-Personale dei settori; 6-Bilancio e programmazione; 7-Gestione delle risorse e attività correnti economicamente rilevanti; 8-Versamenti all'archivio generale.

Una disposizione in essa contenuta, che prescriveva, tra l'altro, una rigida sequenza numerica nella protocollazione, consistente in non più di cinque numeri escluso quello del protocollo generale, ci illumina sull'anarchia previgente. Tuttora, il protocollo attribuito in una cancelleria settoriale consiste di una successione numerica complessa, che comprende: numero del singolo atto, progressivo all'interno del protocollo settoriale, anno, numero indicante la tipologia della pratica[12], anno di apertura della pratica, numero assegnato a quella specifica pratica al momento della sua apertura.

Alla fine del 1997, è intervenuto un ulteriore cambiamento nella struttura amministrativa dell'ente: il direttore generale del Comune di Trieste, infatti, ha disposto una riorganizzazione dei settori in servizi, smembrandone alcuni, accorpandone altri; più servizi, poi, sono compresi in un'area, cosicché ogni servizio ed ogni area hanno una propria cancelleria. Tale assetto organizzativo, tuttavia, è per ora soltanto teorico; pur essendo stati nominati i dirigenti preposti a ciascuna area e a ciascun servizio il sistema non è concretamente operativo; per quel che riguarda, perciò, la gestione dell'archivio corrente, si è in una fase di transizione che genera incertezze e perplessità.

Il flusso documentale e procedurale negli uffici tecnici. – Questo il quadro generale. Passiamo ora ad esaminare il flusso documentale e la situazione degli archivi negli, ormai ex, settori tecnici, che continueremo per il momento a chiamare così, giacché come tali continuano a gestire le carte e le pratiche, nonostante la nuova articolazione amministrativa. Si tratta dei settori: VI-Pianificazione urbana, VII-Strade e fognature, VIII-Edilizia e impianti tecnologici, IX-Concessioni edilizie, ora formalmente confluiti, insieme a settori aventi in precedenza competenze diverse o a parti di essi[13], in due aree: del territorio e patrimonio, articolata in dodici servizi; della pianificazione territoriale con cinque servizi[14].

---

[12] È il numero relativo ad una classe d'affari individuata nel titolario del settore, articolato, grosso modo, per materia.

[13] Si veda, ad esempio, il servizio ambiente e traffico, nel quale sono confluite competenze del settore XVIII - Igiene e sanità, nonché del settore VII - Strade e fognature.

[14] L'area della pianificazione territoriale comprende i servizi: coordinamento amministrativo, pianificazione urbana, gestione piano regolatore, ambiente e traffico, concessioni edilizie. L'area del territorio e patrimonio raggruppa, invece, i servizi: coordinamento amministrativo, igiene urbana, affari amministrativi e generali, parco tecnico, verde pubblico, funerari, manutenzione e sviluppo rete urbana, manutenzione e sviluppo patrimonio, edifici municipali e patrimonio disponibile, edilizia scolastica ed assistenziale, edifici cultura e sport, immobiliare e logistica.

Venendo perciò al tema che più specificamente interessa questo intervento, seguiamo velocemente il viaggio di un atto, spedito al Comune di Trieste e destinato ad uno degli uffici tecnici, dopo la sua registrazione al protocollo generale. L'atto perviene, senza alcuna classifica, ma con un numero d'ingresso e l'indicazione della data di arrivo apposti dal protocollo generale, alla cancelleria settoriale competente, che provvede a registrarlo attribuendogli un ulteriore numero — il primo progressivo libero nel protocollo settoriale — assegnato automaticamente dal programma. Nel caso si tratti di un atto pertinente i settori VI o IX, il protocollo generale lo invia alla cancelleria del S.A.I.U. (Servizio amministrativo intersettoriale urbanistico) che funge da protocollo intersettoriale e trattiene presso i suoi uffici gli atti di natura prettamente amministrativa o contabile, mentre smista quelli più propriamente tecnici tra i due settori. In ogni caso, verificato per prima cosa che l'atto inviato dal protocollo generale sia effettivamente di sua competenza[15], la cancelleria settoriale o intersettoriale, per protocollarlo e classificarlo, deve riconoscere se sia riconducibile ad una pratica già aperta o meno. Se non lo è, l'atto in questione aprirà una pratica nuova che verrà individuata nell'ambito di una classifica del peculiare titolario di settore. A tale proposito giova ricordare che, mentre i settori VI e IX si avvalgono del titolario del S.A.I.U., in 57 voci alle quali sono state recentemente aggiunte altre due, i settori VII e VIII dispongono ciascuno di un proprio specifico quadro di classificazione. In particolare il settore VII ha recepito il disposto della circolare interna del 1996, adottando per le prime voci del proprio titolario le classifiche, articolate a loro volta in suddivisioni di livello inferiore, proposte come comuni a tutte le cancellerie; ad esse fa poi seguire le proprie per un totale di ben 71 numeri fondamentali! Al pari dei titolari degli altri settori tecnici che si sono potuti esaminare, tuttavia[16], anche quello del VII per la parte relativa alle specifiche attività, sembra piuttosto un elenco di pratiche, compilato secondo l'occorrenza delle stesse, senza alcun ordine gerarchico nelle voci che sono elencate tutte allo stesso livello, non certamente strutturato in base ad un'analisi degli affari di competenza. Titoli relativi a pratiche con valenza limitata nel tempo possono quindi trovarvi posto alla pari delle classifi-

[15] Nel caso non lo fosse, l'atto viene rinviato al protocollo generale che provvede alla sua riassegnazione, correggendone la destinazione nel protocollo informatizzato, dove si conserva comunque traccia di questi passaggi. Se l'indirizzo dell'atto è generico o errato, l'ufficio di Protocollo generale non sempre è in grado, dal contenuto, di individuare correttamente l'ufficio destinatario, per cui la verifica viene effettuata dalla cancelleria settoriale; inevitabile, quindi, nel caso di errori, il rischio di perdere due o tre giorni nell'evasione della pratica.

[16] Per motivi contingenti, non si è potuto visionare né il titolario, né l'archivio del settore VIII - Edilizia e impianti tecnologici.

che permanenti; altri si ritrovano con la stessa denominazione, ma con un diverso numero di classifica, in titolari di più settori tecnici, competenti nella trattazione di quell'affare per aspetti differenti. Ad ogni modo, riconosciuta la classifica di riferimento e assegnato un numero alla pratica nell'anno in corso che, in questo caso è anche quello di apertura della pratica stessa, si riportano tali indicazioni sull'atto che, inserito nel fascicolo, viene trasmesso al responsabile del procedimento.

Vi è anche, si diceva, il caso di un atto afferente ad una pratica già aperta: non sempre la verifica e la ricerca della stessa sono agevoli, giacché spesso l'atto pervenuto al Comune non contiene tutte le indicazioni necessarie ad individuarla: non esiste, infatti, una modulistica standardizzata che obblighi l'autore del documento ad indicare gli elementi utili per riconoscere la pratica già avviata e comunque non si può dare per scontato che egli sia in grado di farlo. A titolo di esempio, il cittadino che richiede copia di un certificato di abitabilità può non conoscere o non ricordare l'anno di costruzione della casa, né tanto meno quello dell'apertura della pratica per la costruzione; può non essere lui il primo proprietario il cui nome ricorrerà nella pratica iniziale; o ancora capita a volte che, di un immobile sito in località suburbana, venga segnalato il numero di particella catastale ma non il numero civico. Può così accadere che la cancelleria non sia in grado di riconoscere una pratica già avviata, che sia ancora aperta o già conclusa, soprattutto se trattata anteriormente al 1991, per cui nessun dato può essere reperito nel protocollo informatizzato. Non vi è, inoltre, certezza nel definire la conclusione di un procedimento: solitamente, infatti, una pratica per la costruzione di una casa viene correttamente chiusa con la dichiarazione di abitabilità, e pertanto successive modifiche, ristrutturazioni, costruzioni aggiuntive apriranno nuove pratiche; ma altre volte accade che tali atti successivi continuino a confluire nella prima, se non è mai stata considerata chiusa e archiviata. Ancora, nel caso di un edificio costruito in più lotti, possono essere aperte più pratiche, ciascuna delle quali viene chiusa col collaudo e l'autorizzazione al pagamento di un lotto di lavori: in tal caso il protocollo di ciascuna porterà il medesimo numero di classe, tratto dal titolario, ma un diverso numero di pratica, come diverso risulterà l'anno di apertura. Bisognerà quindi sapere esattamente a quale lotto si debba riferirsi, mentre, quando gli atti siano stati sempre ricondotti alla pratica iniziale, sarà quello il numero a cui far riferimento[17].

[17] A ciò si aggiunga la mancanza di un indirizzario standardizzato, elaborato solo per il protocollo generale, per cui il nome di un ente o di una via viene registrato in maniere diverse, talvolta per sigla, talvolta per esteso, ciò che può causare il mancato reperimento di un atto o, per lo meno, la necessità di ricercarlo in più forme.

Non essendoci quindi né regole precise, né una prassi consolidata, ben si comprende come il richiamo di una pratica, a distanza di tempo, si riveli tutt'altro che semplice. Una volta comunque che questa sia individuata, l'atto da registrare viene ad essa ricondotto e classificato[18], dopodiché viene trasmesso al dirigente perché lo assegni ad un tecnico responsabile del procedimento o, a seconda delle abitudini di cancelleria, verifichi semplicemente l'assegnazione già fatta dal protocollista, in base all'organigramma prefissato. Quindi, occorrerà reperire materialmente i fascicoli antecedenti in archivio; questa fase può comportare altri problemi, a seconda che la pratica sia anteriore al 1971, o trattata tra il 1971 e il 1991, anno dell'informatizzazione del protocollo generale[19], o interamente posteriore al 1991. Nel primo caso, infatti, il fascicolo si troverà materialmente fuori dalla sede municipale, nei locali allo scopo destinati in una ex caserma adibita a "depositeria comunale"[20] e gli strumenti archivistici per rintracciarlo saranno conservati dal settore VIII, un tempo unito agli altri nell'unica ripartizione XII-Edilizia pubblica e privata che, appunto nel 1971, si scisse in due: Rip.XII-Lavori pubblici e Rip. XIII-Edilizia privata[21]. Il settore attualmente competente a trattare l'affare si prenderà cura di richiedere la consultazione dei registri di protocollo all'altro settore, al fine di poter recuperare gli antecedenti ed evadere la richiesta. Le pratiche posteriori al 1971 sono, invece, per la maggior parte archiviate nei locali ubicati negli scantinati della sede municipale. Paradossalmente, sotto certi aspetti, la ricerca è più agevole per quelle non informatizzate ascrivibili agli anni 1971-1991. In tale periodo, infatti, ogni tecnico teneva uno schedario delle pratiche da lui gestite; su ciascuna scheda annotava tutti i dati utili al suo lavoro, i nominativi delle persone e delle ditte interessate, nonché gli elementi del protocollo. Inoltre registrava via via sulla coperta del fascicolo, con un sub-numero, tutti gli atti che segnavano le fasi successive del lavoro (relazioni di sopralluoghi, perizie,

[18] Si propone, a titolo esplicativo, un esempio di protocollo settoriale completato: 3210/98/47/14/96, dove il primo numero è il progressivo attribuito al singolo atto dal protocollo settoriale; il secondo si riferisce all'anno del suo ingresso a protocollo, il 1998; il 47 indica la classifica (per esempio nel titolario del S.A.I.U. corrisponde ad "Arredo urbano"); il 14 è il numero attribuito alla pratica, cui l'atto si riferisce, nell'ambito della classifica 47, pratica che è stata aperta nel 1996, ultimo numero del protocollo; il progressivo generale dell'atto compare, insieme all'anno, sul timbro apposto dal protocollo generale.

[19] L'informatizzazione dei protocolli settoriali è partita generalmente un anno più tardi.

[20] L'archivio comunale preunitario è attualmente conservato presso la Biblioteca civica "A. Hortis".

[21] Nei primi anni '90 fu istituito il Dipartimento T - Assetto del territorio, prima di giungere alla struttura per settori, quindi all'attuale organizzazione in aree.

varianti, verbali di commissione etc.); si aveva sempre così l'evidenza dello stato di avanzamento dei lavori e, dal punto di vista archivistico, della pratica. Vero è che ciascun tecnico, poiché gestiva — e tuttora gestisce — materialmente il fascicolo dall'inizio alla fine, a conclusione del procedimento archiviava le sue pratiche secondo propri personali criteri: in ordine alfabetico per nome del proprietario della casa, per via, per tipo di lavoro o di edificio, per nome del progettista o della ditta esecutrice dei lavori: la cancelleria, perciò, è in grado di reperire fisicamente il fascicolo sapendo qual era il tecnico competente per quel lavoro, e conoscendo il suo criterio di archiviazione. È chiaro, quindi, che la ricerca non segue una corretta prassi archivistica, ma è, anzi, del tutto empirica, pur avendo, generalmente, un esito positivo. Dal 1992, con l'informatizzazione dei protocolli settoriali, i tecnici non hanno più tenuto gli schedari delle pratiche, annotando le successive fasi dell'iter nel protocollo informatizzato; ma il programma, studiato solo per sostituire il tradizionale protocollo cartaceo in senso stretto, mal si adatta a gestire i procedimenti; quando viene forzato a tale scopo, si annullano i legami gerarchici tra gli atti, che risultano così tutti in successione al medesimo livello.

Ma torniamo alla nostra richiesta di copia del certificato di abitabilità rilasciato, poniamo, nel 1973, richiesta inoltrata al settore concessioni edilizie: l'addetto di questa cancelleria deve chiedere la ricerca della pratica al settore IX-Pianificazione urbana, il quale, tramite la via ed il numero civico dell'edificio, recupera nello schedario cartaceo delle vie, tuttora conservato nei suoi uffici, il numero del disegno; quindi si potrà continuare la ricerca nei registri dei comuni censuari, conservati in serie dal 1876, anch'essi nell'archivio corrente, insieme ai registri cosiddetti "anagrafici" (dal 1860) e ai registri di abitabilità. Nei registri censuari sono riportati la frazione, la via, il numero di orientamento (si tratta in realtà del numero di protocollo), il numero tavolare[22], il numero catastale, il

[22] L'ufficio tavolare, che esercitava compiti di registrazione dei beni immobili con valore costitutivo di diritti reali, fu istituito a Trieste con patente sovrana 26 ott. 1772, ma entrò pienamente in funzione nel 1774. Sostituito durante l'occupazione francese dalla conservazione delle ipoteche, fu ripristinato nel 1814. La legge italiana lo recepì, per i nuovi territori annessi, col r.d. 28 mar.1929 n. 499, che accoglieva la l.25 lug. 1871 sulla tenuta dei libri fondiari.

Il catasto venne invece introdotto a Trieste con la Restaurazione; nel '700 non esisteva, infatti, una imposta fondiaria, introdotta poi dai francesi, poiché scarsa era nell'economia locale la rilevanza della proprietà terriera, mentre l'istituto del Tavolare appariva perfettamente funzionale alle esigenze dell'emporio triestino in rapida espansione: con esso veniva assicurata la certezza nei rapporti tra privati e si agevolava il movimento degli investimenti immobiliari, che rappresentavano il principale mezzo di consolidamento delle fortune mercantili. Cfr. P. DORSI, *La prima fase di funzionamento del sistema tavolare a Trieste,* in «Rivista di diritto tavolare», II

numero anagrafico[23], il nome del proprietario, eventuali annotazioni. Il nome del primo proprietario può essere utile per risalire agli atti di concessione nei registri di abitabilità. Questi, in forma di rubrica alfabetica, riportano in tabelle il numero del disegno, il nome del proprietario, l'ubicazione dell'edificio, la data e il numero della concessione edilizia, il nome del direttore dei lavori, la data e il numero del permesso di abitabilità, i "sub-numeri" relativi a varianti in corso d'opera, eventuali osservazioni. Una ricerca incrociata, quindi, piuttosto macchinosa, ma nella quale il personale del Comune, che conosce a fondo la documentazione, si destreggia poi molto bene ed è in grado di fornire gli estremi della pratica alla cancelleria richiedente, che sarà così in grado di soddisfare la richiesta del cittadino: nella fattispecie, di rilasciare la copia del certificato di abitabilità. L'atto che si spedisce viene protocollato in uscita dal settore che lo ha prodotto, sul suo protocollo settoriale, non dal protocollo generale, che lo riceve già imbustato per la spedizione e si limita a registrare la data di uscita dell'atto, l'ufficio mittente e il destinatario.

Per quanto riguarda i trasferimenti interni di atti o di intere pratiche, va detto che nei settori tecnici, a differenza di quella che è la prassi generale nel Comune, attualmente si cerca di ridurre al minimo la protocollazione, tenendo semplicemente un registro di cancelleria sul quale viene annotato l'atto trasferito, la data, il settore al quale è stato inviato. Frequenti sono comunque le richieste di pareri o di autorizzazioni tra settori[24], inerenti una pratica della quale è necessario che ciascuno di essi prenda visione per quanto di sua competenza; in tali casi viene protocollata la lettera di trasmissione mentre la pratica viene inviata agli altri uffici in fotocopia per la visione degli atti necessari ad esprimere il parere: questa prassi, originata dal giusto principio che l'originale deve restare nell'ufficio produttore o comunque abilitato a trattare la pratica nel suo insieme, crea però una quantità di carteggi in fotocopia, replicati in due o tre archivi, o addirittura di archivi di fotocopie finora sempre conservati per la presenza di lettere di trasmissione in originale. Sebbene l'a-

---

(1984), 1, pp. 45 - 63; ID., *Il Catasto*, in *Neoclassico. Arte, architettura e cultura a Trieste 1790-1840*, a cura di F. CAPUTO, I, Venezia, Marsilio, 1990, pp. 452 - 455; *Archivio di Stato di Trieste. Ufficio tavolare*, a cura di U. COVA, in MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, IV, Roma 1994, p. 774.

[23] Si tratta di un numero che identifica in maniera univoca un edificio, rimanendo immutato nel tempo, indipendentemente dal variare del numero civico o del nome della via.

[24] Essendo il territorio comunale coperto per gran parte da vincolo ambientale, la trattazione di pratiche di competenza dei settori VII e VIII richiede spesso anche il rilascio di "autorizzazioni ambientali" da parte del settore IX - Concessioni edilizie.

bitudine a protocollare atti interni derivi da un'esigenza, di per sé lodevole, di certezza giuridica e di garantire il reperimento degli atti e la corretta evasione della pratica, ben si vede come, in realtà, produca il risultato opposto, creando, fin dalla fase corrente, così strategicamente rilevante nell'impianto dell'archivio[25], carteggi privi di efficacia, trattandosi di fotocopie, che andranno poi ad ingombrare gli scaffali nei depositi. Infatti i fascicoli, trattenuti negli uffici per molti anni[26], sia per comodità dei tecnici che li gestiscono, sia per la mancanza di spazio nei locali di deposito, non vengono epurati nemmeno al momento dell'archiviazione delle pratiche, normalmente operata, come si diceva, dai tecnici stessi.

L'esigenza di certezza, portata all'esasperazione, ha finito per produrre confusione sotto il profilo non solo archivistico ma anche giuridico. La moltiplicazione delle protocollazioni ingenera la convinzione errata e profondamente scorretta che nel medesimo ente possano coesistere più protocolli ufficiali con pari dignità, che la classificazione debba avvenire non contestualmente alla protocollazione, ma in un momento successivo, che il protocollo in uscita possa essere attribuito da una cancelleria interna, senza che gli atti passino per il protocollo generale, che una pratica sia archiviata con più protocolli diversi e, per contro, che uno stesso protocollo contraddistingua quelle che dovrebbero essere più pratiche. A monte di tutto ciò sta certo, come si diceva all'inizio, la superfetazione delle cancellerie e l'uso di titolari strutturati non in base alle competenze, ma subordinati all'organizzazione degli uffici comunali, necessariamente soggetta a variazioni, nonché l'autorizzazione formale ai dirigenti a servirsi di un proprio titolario; ciò ha pure contribuito a diffondere il concetto del titolario e dell'archivio come qualcosa che ciascun dirigente può organizzare e gestire secondo propri criteri: le conseguenze sono risultate evidenti con l'informatizzazione del protocollo generale e la costituzione di una rete interna, insufficiente quanto si vuole, ma della quale, comunque, solo pochi settori hanno accettato di usufruire, considerandola piuttosto una limitazione delle proprie prerogative e della propria autonomia in fatto di gestione dell'archivio.

---

[25] Cfr. O. BUCCI, *La gestione dei documenti come fattore del rendimento amministrativo*, introduzione a S. PIGLIAPOCO, *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un modello informatizzato*, Rimini, Maggioli, 1996, pp. 7-9.

[26] Significativa la prescrizione contenuta nel regolamento d'archivio del 1995, all'art. 39, che la conservazione delle pratiche nell'archivio corrente debba avere una durata non superiore ai dieci anni.

A fronte di questi aspetti negativi, vi sono però le già menzionate iniziative del Comune; bisogna inoltre ricordare l'impegno dei dipendenti comunali per quanto di loro competenza, e in particolare degli impiegati di cancelleria oberati anche dei servizi al pubblico; la loro crescente consapevolezza in relazione ai propri compiti e l'interesse nei confronti del proprio lavoro; la buona conservazione, nonostante la mancanza di spazi sia nei depositi sia negli uffici, di atti e strumenti anche piuttosto antichi, come i già citati registri della pianificazione urbana, o la serie di planimetrie risalenti agli inizi del secolo, conservati dal settore Strade e fognature, dove si trova pure una bella raccolta di fotografie di lavori eseguiti dal dopoguerra.

Sono anche stati realizzati recentemente interessanti passi avanti, come l'informatizzazione del piano regolatore generale del comune avvenuta nel 1996. L'accesa discussione per l'approvazione dello strumento urbanistico metteva infatti in evidenza l'estrema difficoltà di gestire la massa cartacea, dovendosi prender nota ad ogni seduta delle modifiche proposte e delle varianti approvate, ed ottenere le carte aggiornate per la seduta successiva. Il piano regolatore cartaceo è stato perciò acquisito con tecnologia digitale; ad ogni oggetto disegnato è stato attribuito un codice e associati i dati ritenuti utili per la ricerca; il sistema, georeferenziato, consente comunque l'ulteriore implementazione con qualsiasi altro dato si ritenga utile, per esempio la densità di popolazione in una determinata zona, o l'età dei residenti o ancora le attività commerciali presenti sul territorio o la distribuzione delle istituzioni culturali e via dicendo[27]. L'iniziativa, quindi, partita da un'esigenza contingente ha fatto subito intravedere le possibilità offerte dalle nuove tecnologie per l'elaborazione di grandi masse di dati e al fine di ottenere informazioni complesse, non necessariamente legate alla tipologia dei documenti di partenza.

Le prospettive. – Quali dunque le possibili soluzioni per il futuro? Varie proposte sono state avanzate recentemente dalle cancellerie o dai dirigenti più sensibili al problema: per quel che riguarda il flusso documentale e procedimentale è stata prospettata una gestione dei fascicoli non più demandata ai responsabili dei procedimenti, ma accentrata presso ciascuna cancelleria; ciò consentirebbe a quell'ufficio, anche nell'attuale situazione, di fascicolare e archiviare gli atti secondo un criterio costante, nonché di conoscere in ogni momento lo stato della pratica, anche al fine di rispondere alle esigenze di trasparenza amministrativa. Ma prima ancora vi è il problema della protocolla-

[27] Il software è stato elaborato dalla società Insiel di Trieste.

zione e classificazione degli atti in ingresso e in uscita. Già durante il corso di formazione cui si accennava in precedenza, sono emerse varie posizioni che vanno, per alcuni aspetti, in direzione opposta:

– necessità di potenziare la rete interna e collegamento di tutti i settori al protocollo generale: ciascun atto verrebbe così identificato con un solo numero progressivo, registrato in un unico protocollo, quello generale; tale soluzione che incontra però, come si diceva, resistenze da parte di alcuni dirigenti, può portare ad un duplice approdo: la concentrazione dell'attività di protocollo e classificazione presso il protocollo generale o, al contrario, il decentramento totale di queste operazioni, in quanto, collegati gli uffici in rete, ciascuna cancelleria potrebbe protocollare autonomamente, avvalendosi, però del protocollo generale;

– adozione di un unico titolario;

– unificazione parziale dei titolari già in uso, secondo le disposizioni della circolare interna del 1996;

– riesame della circolare Astengo e adozione del titolario per 15 categorie. Quest'ultima proposta, a prima vista paradossale, di ottemperare dopo cento anni ad una circolare finora mai applicata, quando da più parti si sta discutendo sulla sua attuale validità, trova la sua giustificazione proprio nella ampia, generica, ma perciò appunto generale, valenza di quelle grandi ripartizioni, quasi grandi contenitori, che sembrano adatti ad essere utilizzati da tutti gli uffici comunali e si prestano ad una successiva articolazione gerarchica in più livelli. Ancora una volta Trieste in controtendenza? Personalmente ritengo ancora proponibile una tale soluzione, peraltro, in via di sperimentazione anche altrove[28].

Ma, indipendentemente da quelle che sono le varie posizioni emerse dalla vivace e proficua discussione durante le lezioni del corso, alcuni passi in avanti sono stati fatti dall'amministrazione comunale: l'incarico, affidato già nel 1997 ad un professionista esterno[29] di svolgere un'analisi approfondita della situazione ai fini di una revisione generale della rete interna e di costruire un vero sistema informativo del Comune, è stato portato a termine con la presentazione di un progetto articolato per la gestione del flusso documentale e dei procedimenti che, salvaguardando la correttezza delle operazioni sotto il pro-

[28] L'applicabilità del titolario in quindici categorie è dimostrata ora anche dall'esperimento compiuto al Comune di Monza per iniziativa della Soprintendenza archivistica per la Lombardia.

[29] Si tratta del prof. ing. Stefano Pigliapoco, che da tempo si occupa dell'analisi dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni, autore di *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni...* citata.

filo archivistico e giuridico, sfrutta le possibilità offerte dalle nuove tecnologie con la costruzione di una efficiente rete interna e prospetta soluzioni avanzate per l'automazione della produzione, trasmissione e archiviazione dei documenti, fornendo anche un dettagliato disegno tecnologico con le soluzioni per le componenti hardware e software del sistema.

Gli obiettivi ai quali si sta lavorando, ciascuno per quanto di propria competenza, ma in costante collegamento tra Comune, Soprintendenza archivistica, professionisti ed operatori esterni, sono molteplici e possono essere così schematizzati:

– razionalizzazione del programma di protocollo generale e corretta gestione delle fasi di protocollazione e classificazione degli atti;

– elaborazione di un vero titolario di classificazione unico per tutti gli uffici comunali;

– collegamento in rete di tutte le cancellerie al protocollo generale così da creare un unico protocollo, sia in entrata che in uscita, pur decentrando le funzioni ad esso connesse;

– trasmissione interna, per via telematica, degli atti prodotti o acquisiti in formato elettronico. Ciò eviterebbe il riprodursi del medesimo fascicolo in fotocopia, presso tutti gli uffici che concorrono alla trattazione della pratica;

– fascicolazione e successiva archiviazione regolamentata degli atti;

– creazione dell'archivio generale con istituzione della sezione separata;

– pianificazione delle operazioni di selezione per lo scarto e versamento nell'archivio generale che dovrà essere dotato di proprio personale qualificato, adeguate strutture per la conservazione, la riproduzione e la consultazione degli atti.

Un progetto ambizioso, che però si sta gradualmente realizzando e, una volta completato, consentirà lo snellimento delle procedure, nella salvaguardia delle esigenze di correttezza amministrativa e archivistica, nonché di certezza del diritto. Una corretta impostazione di quel nodo nevralgico che è l'archivio corrente, oltre a garantire efficienza e trasparenza, costituisce un'indispensabile premessa per una futura fruizione ai fini della ricerca storica[30].

---

[30] Nelle more della pubblicazione di questo intervento, sono intervenuti nell'organizzazione degli uffici comunali alcuni cambiamenti. L'ormai effettiva operatività della struttura articolata in Aree e Servizi non ha inciso, in via generale, sul sistema di protocollazione e sul flusso documentale. Tuttavia per i settori tecnici ha avuto una qualche portata l'apertura, nel giugno 1998, dello Sportello urbanistico, che riceve direttamente tutta la corrispondenza, a mano e per posta, diretta ai servizi dell'area della pianificazione territoriale. Collegato in rete col protocollo generale, lo Sportello attinge da questo il numero progressivo, realizzando così, per l'area di riferimento, un primo passo verso quel decentramento delle operazioni nell'unicità del protocollo, di cui si diceva più sopra.

SANDI DESCHMANN - MARINA DORSI - BARBARA SABLICH - CATERINA ZOCCONI SPINELLI*

La protocollazione nell'archivio del Comune di Trieste

Trieste, lo dicono in molti, è una città particolare e sotto alcuni aspetti questa affermazione è sicuramente vera.

Particolare certamente è il modo di tenere gli archivi. Gli atti dell'archivio comunale infatti, perlomeno fino ad alcuni anni fa, sono materialmente conservati in maniera originale: non vengono usati i normali raccoglitori d'archivio, ossia i cartolari, le carte sono invece raccolte in pacchi, racchiuse fra due cartoni e legate con spago. Sul piatto del cartone anteriore vengono stampigliati i dati identificativi degli atti contenuti: anno, ufficio di appartenenza espresso in genere con un codice numerico, estremi numerici degli atti. Quest'uso risale alla tradizione austro-ungarica che per certo ha avuto la massima influenza nella città di Trieste, non trovando invece applicazione in altri comuni della provincia o della regione, stando almeno a quanto abbiamo potuto rilevare in quasi vent'anni di esperienza, nel riordino di una trentina di archivi comunali.

Questo per quanto riguarda una mera caratteristica esteriore nella tenuta degli atti. Venendo invece al tema di questo convegno, ossia la circolare Astengo, bisogna ricordare che la sua applicazione nel Comune di Trieste avrebbe potuto aver luogo solo vent'anni dopo la sua emanazione, nel momento in cui anche Trieste entrò a far parte dell'Italia. In realtà questa circolare non venne mai applicata. Non vi è mai stata, neppure ai giorni nostri, una classificazione d'archivio che prenda in considerazione le 15 categorie. Questa peculiarità sembra essere una caratteristica esclusiva della città di Trieste, poiché nel territorio provinciale, come ad esempio nel Comune di Muggia, seppure con un certo ritardo, la classificazione per categorie è entrata in vigore ed è in uso ancora oggi.

---

* Cooperativa degli archivisti paleografi di Trieste.

Come quindi avveniva e tuttora avviene la protocollazione nel Comune di Trieste?

Esiste un ufficio di protocollo generale che applica il numero di protocollo, definisce l'oggetto dell'atto in entrata e lo smista al settore di competenza. L'istituzione di un protocollo generale risale appena al 9 dicembre 1931 quando, resosi conto della necessità di modificare le «Istruzioni di servizio pei funzionari del magistrato civico» che regolavano la protocollazione delle pratiche (approvate dalla delegazione municipale nella seduta del 6 luglio 1909), il podestà stilò un regolamento per la tenuta del protocollo generale, dei registri correnti e dell'archivio generale secondo le norme vigenti nel Regno d'Italia.

L'atto smistato arriva alla cancelleria di settore, dove viene protocollato nuovamente, annotando l'ufficio di competenza, un numero identificativo e l'anno. Il "cancellista" lo inoltra quindi all'ufficio competente.

Ne consegue che oltre ai protocolli ed agli indici generali, vengono compilati dei protocolli e indici settoriali (registri correnti). Nei protocolli generali viene annotato il numero assunto dall'atto attraverso la protocollazione settoriale.

Nel registro corrente gli atti vengono protocollati con riguardo all'affare a cui essi si riferiscono. Il numero *fondamentale* è conservato all'affare sino alla sua definizione e tutte le carte che si riferiscono allo stesso affare portano un numero d'ordine. Parte integrante del registro corrente sono i fogli complementari nei quali vengono registrati gli affari la cui definizione è congiunta con numerose scritturazioni (di norma, quando queste superano le cinque unità andando ad occupare tutte le caselle predisposte nel protocollo fondamentale) e gli atti ricorrenti della stessa specie i quali non danno luogo che a un'unica spedizione. In alcuni casi il registro corrente è unico, in altri è suddiviso in due o più volumi tra protocolli fondamentali e complementari.

Questo sistema di protocollazione degli atti non prevede una classificazione, anche se a volte si arriva a una sorta di titolario, quasi mai però costante nel tempo e nell'ordine. Spesso a una prima serie di numeri corrispondenti a dei titoli più o meno fissi negli anni segue una mera registrazione progressiva degli atti arrivati, non più collegati tra loro da vincoli comuni. Si può dunque capire la difficoltà nella lettura di questi registri — con continui rimandi ad altre pagine nello stesso volume o in volumi separati — e nella ricerca di un argomento qualora poi gli indici non siano ben compilati.

Più che di un titolario si tratta di un elenco di voci ricorrenti, oggetto delle procedure tipiche dell'ufficio. Per esempio, dall'esame della serie archivistica appartenente all'ufficio «Imposte e tasse» si evince che per gli anni qua-

ranta le voci atte a classificare gli atti sono una cinquantina; negli anni successivi aumentano fino a diventare circa centoventi (di norma però non vengono utilizzati i numeri compresi tra 60 e 100). Inoltre, senza una motivazione logica, alcune voci vengono riproposte pur sotto un numero diverso.

Come già detto più sopra, ad ogni numero fondamentale del protocollo corrente corrisponde un oggetto; proviamo a prendere quindi in considerazione il numero fondamentale 9 della serie archivistica denominata prima Ripartizione III, poi SS.PP.II. (Servizi pubblici industriali), ufficio preposto ai rapporti con le aziende municipalizzate dell'elettricità, gas e acqua in modo da renderci conto del valore che tali classificazioni hanno al fine della ricerca. Nel 1946 il numero 9 corrisponde all'oggetto *Fontanelle*, nel 1947 sotto lo stesso numero l'oggetto risulta "Comunicazioni con il Cacciatore" (si tratta di un rione della città); nel 1948 invece "Aumento tariffe servizio tranvie ed acqua "ed ancora nel 1949 "Stazione autocorriere". Nel decennio successivo la situazione non migliora: nel 1959 al numero 9 l'oggetto è "Costruzione nuovo gasometro". Gli esempi potrebbero continuare ma certamente sono sufficientemente esemplificativi di una situazione quanto mai caotica e illeggibile per tutto il pregresso dell'archivio comunale.

Bisogna poi sottolineare che la tenuta di questi registri correnti è lasciata alla discrezione di ciascuna cancelleria, aumentando la confusione di chi voglia reperire un qualsiasi atto. Se poi si pensa che nel corso del tempo le cancellerie stesse si sono divise o moltiplicate a seconda delle diverse esigenze, che gli uffici hanno cambiato più volte denominazioni e competenze nell'ambito delle ristrutturazioni degli organici e degli uffici municipali, che di questi cambiamenti non è stata lasciata adeguata testimonianza, si può immaginare la complessità della situazione. Per esemplificare: di fronte ad una carta protocollata IV - 6/3 - 31 si deve appurare quale ufficio fosse denominato IV nel 1931. Dopo attente e lunghe ricerche si scopre essere l'ufficio della pubblica istruzione. Si tratta ora di scoprire il numero 6 a quale oggetto faccia riferimento; dal protocollo si evince che il numero fondamentale 6 corrisponde all'oggetto *Concessione uso palestre e aule scolastiche*. Il numero 3 identificherà il terzo atto contenuto nel fascicolo. La logica vorrebbe che anche negli anni seguenti il numero fondamentale 6 identificasse lo stesso oggetto; invece nel 1932 per trovare lo stesso tipo di atto dobbiamo andare, per esempio, ad una carta protocollata IV - 4/2 - 32. Nel 1938 dovremmo invece ricercare una carta protocollata VI/1 - 2/3 - 38: l'ufficio istruzione pubblica è diventato il Reparto I dell'ufficio VI «Istruzione e beneficenza». Nel 1970 lo stesso oggetto è passato al numero fon-

damentale 42 della Ripartizione VI. Le cose si complicano attualmente in quanto, con l'uso dell'informatica, la ripartizione o settore di provenienza, nella sequenza numerica che identifica l'atto, non è più distinguibile, perché non sono più in uso le cifre romane. Inoltre poiché ogni cancelleria di settore ha finora avuto autonomia gestionale nella protocollazione degli atti ad essa afferenti, non sono rari i casi in cui le due cifre dell'anno di riferimento vengono anteposte agli altri numeri identificativi.

Negli ultimi anni è stato avviato un progetto di riorganizzazione dell'archivio tendente a costituire l'Archivio generale del Comune e volto al recupero di tutti gli atti (in particolare quelli dell'archivio storico), talvolta ancora disseminati nelle soffitte o nei sottoscala dei vari uffici, al fine di convogliare tutto in un unico deposito – all'uopo è in corso la ristrutturazione di due palazzi retrostanti il municipio – riordinando ed inventariando il materiale e cercando di creare strumenti di corredo, anche informatizzati, tali da giungere al reperimento di tutti gli atti; tutto ciò non solo ai fini amministrativi dell'ente, ma certamente anche per la ricerca storica.

A tale proposito stiamo effettuando la ricognizione di tutti i registri correnti, protocolli, indici e rubriche onde inventariarli e verificare la completezza delle serie appartenenti ai singoli settori, provvedendo nel contempo a segnalare le unità archivistiche che necessitino di restauro. Dovendo quindi analizzare pezzo per pezzo tutti i protocolli si è pensato fosse cosa utile prendere in considerazione alcuni aspetti che da tale analisi si possono desumere.

1. Denominazione dei singoli settori, ripartizioni o uffici in modo da giungere all'«albero genealogico» di tutte le sezioni del Comune a partire dal 1919 ad oggi (gli atti precedenti sono ancora depositati presso la Civica biblioteca e saranno oggetto di un prossimo riordino). Parallelamente, consultando i regolamenti organici del personale, i riordinamenti dei servizi e tutte le circolari relative all'organizzazione del Comune si potrà definire con precisione quali sono state nel tempo le competenze spettanti ai singoli uffici.

2. Verifica della presenza di tutti gli atti registrati nei protocolli e segnalazione della loro attuale collocazione.

3. Dalla comparazione dei registri e degli atti conservati si può mettere in evidenza se siano stati operati degli scarti. Alcuni sono stati segnalati nei protocolli, altri si evincono solo dagli elenchi allegati alle deliberazioni di scarto (sempre ad opera di questa cooperativa è stato fatto un minuzioso controllo di tutta la serie delle deliberazioni di giunta e consiglio dal 1861 ad oggi). Altri sono stati effettuati senza alcuna procedura ufficiale: non resta purtroppo che prenderne atto. Per gli uffici che non avessero a tutt'oggi mai provveduto a

nessun tipo di scarto o selezione, si valutano ora di volta in volta le proposte di scarto, frutto di «progetti obbiettivo» del personale interno.

4. Si stanno trascrivendo i titolari desunti dai protocolli settoriali, dal 1919 ad oggi.

Tutti i dati raccolti nel corso di questi vari programmi di lavoro vengono immessi in un programma informatico in grado di connettere tutte le informazioni e di renderle fruibili a tutti. Solo quando sarà completata l'immissione dei dati si potrà avere una visuale completa del patrimonio archivistico del nostro Comune.

Onde unificare almeno per il futuro il sistema di archiviazione, non volendo e non potendo rivoluzionare il metodo finora applicato, si è pensato che per prima cosa bisognava cercare di unificare (almeno per le competenze comuni ed uguali a tutti i settori) il cosiddetto titolario: ai primi numeri fondamentali del protocollo di settore dovranno corrispondere gli stessi argomenti in tutti i settori del Comune. I numeri successivi saranno destinati invece alle materie specifiche trattate dai singoli settori. Con questo intendimento alla fine del 1996 il segretario generale del Comune di Trieste ha emanato una circolare con tutte le istruzioni del caso. In realtà ci sono sicuramente uffici che l'hanno applicata alla lettera, altri solo in parte ed altri ancora che non ne hanno tenuto conto.

Questo è certamente un momento difficile nell'organizzazione dell'archivio, accavallandosi i vecchi ai nuovi sistemi; da una parte esistono i vecchi protocolli cartacei, dall'altra si stanno sperimentando quelli informatizzati. Si sta studiando la possibilità di creare un Protocollo generale decentrato volto a permettere alle cancellerie settoriali, per lo meno a quelle che ricevono direttamente presso i propri uffici i documenti inviati dai cittadini, di effettuare la protocollazione generale.

Uno studio a più ampio respiro prevede l'informatizzazione di tutto il flusso documentario volto soprattutto a eliminare i tempi morti di percorrenza di una carta da un ufficio all'altro e offrire ai vari uffici la possibilità di lavorare in contemporanea nella trattazione di una pratica. Se tutto procederà per il verso giusto nel 2000 il progetto dovrebbe partire in maniera definitiva.

MARIO SQUADRONI

L'organizzazione e la gestione degli archivi correnti dei comuni dell'Umbria

Il 27 agosto del 1997 la Soprintendenza archivistica per l'Umbria ha indirizzato una circolare a tutti i comuni dell'Umbria avente per oggetto: «Indagine sulla organizzazione e gestione dell'archivio corrente dei comuni dell'Umbria. Questionario».

Qui di seguito se ne riporta il testo nella sua forma integrale:

Rientra nelle specifiche competenze di questa Soprintendenza anche la «vigilanza» sugli archivi degli enti locali, che come è noto hanno gli obblighi di cui agli artt. 30-35 del dpr n. 1409 del 30 settembre 1963.

In tale ambito questa Soprintendenza intende rivolgere una particolare attenzione alla tenuta degli archivi correnti anche in riferimento alle norme che regolano la materia (vedi in particolare la circolare del Ministero dell'interno div. III, sez. II, n. 17100/2 del marzo 1897).

Del resto la corretta e funzionale gestione dell'archivio è condizione indispensabile per un'adeguata applicazione della legge 241/90 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

Ciò premesso, in allegato alla presente, si invia un questionario dal titolo «Indagine sull'organizzazione e gestione dell'archivio corrente dei comuni dell'Umbria». Si invita codesta spettabile amministrazione a volerlo debitamente compilare e trasmettere, quanto prima, e non oltre il 30 settembre p.v., allo scrivente ufficio.

Le Signorie Loro sono vivamente pregate di inviare a questa Soprintendenza, oltre al questionario debitamente compilato in ogni sua parte, anche, se esistente, copia della seguente documentazione:

Regolamento sul diritto d'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/90);

Regolamento per la gestione dell'archivio corrente;

Titolario d'archivio in vigore.

Sulla base dei dati pervenuti, che potranno essere accompagnati anche da eventuali osservazioni e richieste, lo scrivente ufficio predisporrà un programma d'interventi e incontri di lavoro al fine di fornire, laddove necessario, le opportune indicazioni metodologiche sull'organizzazione e gestione degli archivi correnti.

Per eventuali chiarimenti le Signorie Loro possono fare riferimento all'Ufficio relazioni con il pubblico di questa Soprintendenza (tel/fax 075/5052198 – 5055715) ed in particolare alle d.sse Maria Lazzeri, Anna Angelica Fabiani, Fabrizia Trevisan e Francesca Ciacci.

Si ritiene utile far presente che l'iniziativa intrapresa ha solo ed esclusivamente lo scopo di offrire una collaborazione tecnico-scientifica volta al raggiungimento di migliori risultati in un settore particolarmente delicato, quale è quello archivistico, che, a seguito dell'uso della tecnologia informatica, è in continua evoluzione.

Nel confidare nel sicuro impegno di codesta Amministrazione per il buon fine dei risultati che si intendono raggiungere, si inviano i più distinti saluti».

La finalità dell'indagine era espressamente dichiarata nel testo della circolare. L'intento della Soprintendenza, che in genere è solita dedicare più attenzione agli archivi storici, mirava ad avere notizie, quanto più aggiornate, sulla tenuta e gestione degli archivi correnti e di deposito al fine di predisporre un adeguato programma di interventi e incontri di lavoro per fornire le necessarie indicazioni metodologiche nei casi in cui queste si ritenevano necessarie ed utili per migliorare le situazioni più precarie.

Alla circolare veniva allegato un questionario, comprendente diciotto domande (la formulazione si trova qui in appendice).

Il primo dato che merita di essere evidenziato, con particolare attenzione, concerne la quantità e la rilevanza delle informazioni che sono state inviate.

Sono pervenute ben settantasette risposte sul totale di novantadue comuni che compongono la regione Umbria. Considerando che molti dei comuni, che non hanno risposto, sono stati colpiti, più o meno duramente, dagli eventi sismici che hanno interessato l'Umbria dal 27 settembre 1997 e, pertanto, si sono notevolmente impegnati nella fase di prima emergenza, si può, con certezza, ritenere che la circolare ha destato un'attenzione ed un interesse pari alle attese. È stato in definitiva centrato l'obiettivo che si intendeva raggiungere. I dati relativi ai comuni che non hanno risposto saranno rilevati direttamente dai funzionari della Soprintendenza. Saranno anche effettuati controlli, laddove necessario, per verificare i dati inviati che suscitano qualche perplessità.

Il coinvolgimento della quasi totalità delle amministrazioni comunali sta a significare che il problema della organizzazione e gestione degli archivi correnti è molto sentito e merita di essere prima attentamente analizzato e poi, nei limiti del possibile, risolto.

Si può addirittura affermare che l'interesse principale degli amministratori si sia spostato, a seguito delle leggi 241 e 142 del 1990, più sugli archivi

moderni[1] che su quelli storici. Per i primi, anche se sono stati fatti alcuni progressi, manca, in ogni caso, ancora quella preparazione tecnico scientifica e organizzativa necessaria.

Le risposte date dai comuni (ripetiamo: settantasette su novantadue), che risultano essere state compilate direttamente dal personale addetto agli archivi correnti e, pertanto, hanno il pregio della estrema sincerità, si prestano a molte riflessioni. Iniziamo con quelle a carattere generale. Si evince chiaramente che gli operatori degli archivi evidenziano, oggi più che mai, l'"emergenza documenti" e cercano delle soluzioni, spesso anche tecnologiche, senza però conoscere a fondo le problematiche legate alla tutela e alla gestione dei documenti nelle varie fasi della loro vita (archivio corrente, di deposito e storico).

Le cause di questa emergenza sono in parte oggettive, vale a dire dipendono da dati di fatto incontrovertibili quale l'aumento esponenziale della produzione documentaria, accresciuto dall'uso indiscriminato delle fotocopie ad uso interno, e la conseguente difficoltà, talvolta impossibilità, di trovare locali da adibire a depositi con le caratteristiche tecniche e funzionali previste

---

[1] Relativamente agli archivi moderni, per i documenti su supporto cartaceo, non si può fare a meno di leggere il volume di P. CARUCCI, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987; per quel che concerne la gestione dei documenti su supporto informatizzato si veda il prezioso contributo di S. PIGLIAPOCO, *La gestione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni. Un modello informatizzato*, introduzione di O. BUCCI dal significativo titolo: *La gestione dei documenti: un fattore del rendimento amministrativo*, Rimini, Maggioli editore, 1996. Un'altra utile lettura ci viene offerta dal recente contributo di L. DURANTI, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma 1997 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato, 82). Questo volume ha il notevole pregio di prendere in considerazione i documenti sia su supporto tradizionale sia informatico. Offre interessanti spunti di riflessione ma è adatto a persone altamente specializzate che già conoscono bene l'archivistica. Il limite riscontrato è che si basa soprattutto su concetti, metodi e definizioni nordamericani che non sono sempre condivisibili e ai quali la prestigiosa tradizione archivistica italiana non è certo abituata, pertanto, almeno al primo impatto, risultano difficilmente applicabili alla nostra realtà. È un volume che deve comunque essere letto perché suggerisce un modello ideale di gestione degli archivi molto innovativo. Si vedano inoltre D. TAMBLÉ, *L'archivio moderno: dottrina e pratica*, Roma, Majorca editore, [1982]; A. SPAGGIARI, *L'archivio moderno delle pubbliche amministrazioni*, in «Archivio e protocollo del Consiglio della regione Emilia-Romagna», a cura di L. PINI e G. VENTURI, Imola 1990, pp. 46-75; P. CARUCCI, *L'archivio moderno: estremi cronologici e ordinamento*, in *Le fonti documentarie: un contributo di didattica archivistica nelle Marche*, a cura di A. MORDENTI, Ancona 1984, pp. 59-73; C. PAVONE, *Problemi di metodo nell'inventariazione, catalogazione, preparazione di strumenti di corredo degli archivi per la storia contemporanea*, in *Gli archivi per la storia contemporanea. Organizzazione e fruizione. Atti del Seminario di studi, Mondovì 23-25 febbraio 1984*, Roma 1986 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 7).

dalla legge; altre cause sono costituite purtroppo da evidenti lacune, carenze, pressappochismo e scarsa sensibilità degli amministratori nei riguardi della documentazione.

Le carenze si evidenziano soprattutto in una pressoché generale ignoranza degli obblighi che la legge impone in materia di archivi e delle norme che regolano la gestione dei documenti.

Se a questo si aggiunge che la preparazione del personale che concretamente gestisce gli archivi non è affatto adeguata ai compiti che deve svolgere e che lo stesso non viene opportunamente valorizzato e motivato come si dovrebbe, il quadro che ne emerge è assolutamente sconfortante.

L'ufficio protocollo-archivio invece di essere considerato il cuore pulsante di ogni amministrazione, vale a dire l'ufficio guida e, pertanto, dotarlo dei migliori elementi, viene considerato quasi di minore importanza rispetto a tutti gli altri.

Gli effetti di tali cause sono sotto gli occhi di tutti. Si ha una gestione dei documenti assolutamente inefficiente. Dal punto di vista organizzativo e della gestione, a solo titolo d'esempio — poiché avremo modo più avanti di ritornare sull'argomento — relativamente agli archivi corrente e di deposito, due sono le lacune più evidenti e dannose. Una, in fase di protocollazione, nella mancata applicazione del titolario, o quadro di classificazione, che assegna la giusta posizione del documento nell'ambito della organizzazione archivistica. Questo comporta, specialmente negli enti che hanno un notevole flusso documentario, una evidente inefficienza dell'intera struttura in quanto i tempi di gestione dei documenti si sommano ai tempi amministrativi di svolgimento delle pratiche. In una siffatta situazione di caos archivistico è possibile "perdere" un documento o far "giacere" una pratica su qualche scrivania per lungo tempo. L'altra lacuna si riscontra nella mancata effettuazione, nei tempi e con i modi prefissati dalla legge sugli archivi, dello scarto degli atti ritenuti inutili. L'accumulo indiscriminato di tutta la documentazione, anche di quella superflua quale, ad esempio, i modelli in bianco fuori uso e la pubblicistica minore, comporta un notevole utilizzo di spazio con conseguente aumento dei costi per l'acquisto o l'affitto di nuovi depositi — stanno andando molto di moda i capannoni industriali — e ingenti spese per l'impiantistica, l'arredamento e la manutenzione, quando quest'ultima si fa.

Si tende costantemente a trattenere la documentazione evasa presso gli uffici. Solo quando in questi ultimi, e talvolta anche lungo i corridoi, non si trova più lo spazio per sistemare le carte, a malincuore queste si trasportano nell'archivio di deposito, che in genere non funziona come struttura operativa

ma come semplice contenitore, ben sapendo che difficilmente le ritroveranno. Per il ritrovamento del documento occorrente, se questo per sola fortuna dovesse accadere, si sarà certamente impegnato molto tempo e soprattutto un enorme dispendio di energie. Spesso l'affannosa ricerca di quanto desiderato comporta lo spostamento e l'apertura di molte buste che nella maggior parte dei casi non vengono né risistemate, né richiuse, così facendo si altera ancor più il già precario stato di ordinamento.

Talvolta, forse per una consolidata tradizione fino a qualche tempo fa necessaria, ma oggi del tutto impropria in quanto, con le moderne tecnologie, non ha più motivo di esistere, si privilegia la organica sistemazione, in luoghi adeguati ed opportunamente scaffalati, della raccolta della «Gazzetta ufficiale» o dei Bollettini regionali a discapito della documentazione d'archivio. L'intera raccolta, comprensiva anche delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, che viene costantemente aggiornata, è contenuta oggi in un solo compact disc. Va da sé che se si ponesse l'occasione di fare delle scelte sull'utilizzo degli spazi queste devono tendere a salvaguardare prima di tutto la documentazione d'archivio, non solo per le ragioni sopra dette ma anche perché i documenti sono unici e se si danneggiano, smarriscono o vengono trafugati, a differenza delle gazzette che si possono trovare ovunque, sono irrimediabilmente persi per sempre.

In mancanza di una perfetta gestione archivistica, l'accumulo indiscriminato e disorganizzato della documentazione nei depositi, comporterà, oltre ai costi cui sopra si è fatto cenno, ulteriori spese aggiuntive per il personale che dovrà rimediare ai danni sopra evidenziati, vale a dire effettuare il riordinamento e l'inventariazione delle carte con il relativo scarto degli atti inutili[2].

I cosiddetti scarti abusivi, dettati spesso dalla necessità di liberare in fretta locali da destinare ad altro uso o dal cambiamento di sede dell'ente produttore che non intende portarsi dietro "tutta quella carta vecchia", sono più frequenti di quel che si pensa. Sarà il caso di ricordare che, oltre ad aver danneggiato in modo irreparabile il patrimonio culturale, il responsabile è perseguibile dalla legge[3].

---

[2] Sui problemi metodologici, da affrontare in tale circostanza, di notevole interesse risultano le riflessioni e conseguenti proposte di A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, t. I, a cura di L. BORGIA, F. DE LUCA, P. VITI, R.M. ZACCARIA, Lecce, Conte, 1995, pp. 19-41.

[3] Cfr. in proposito G. OLLA REPETTO, *Conseguenze penali della illecita eliminazione di documenti*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XX (1960), 3, pp. 235-249.

Non sono rare anche le spese da sostenere per il restauro dei documenti danneggiati.

Dunque prevenire piuttosto che curare, in quanto così facendo non si incorre nell'illegalità.

Si può incorrere nell'illegalità, oltre che nei casi sopra accennati, anche in altre numerose circostanze quali, ad esempio, la mancata osservanza delle norme a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, previste dal d.lgs. 626/94 integrato e modificato dal d.lgs. 242/96, che in genere negli archivi, intesi come luoghi di lavoro, non vengono applicate[4]; la mancata o errata protocollazione[5]; il mancato rispetto dei termini di legge previsti per l'ultimazione di talune pratiche e la disattenzione, con riferimento particolare al diritto di accesso, agli adempimenti previsti dalle recenti leggi che hanno innovato profondamente il modo di comportarsi della pubblica amministrazione nei riguardi dei cittadini[6].

---

[4] Vedi su tale tema T. BAGLIONE, *Nuove contravvenzioni a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. Decreto legislativo 19 settembre 1994 N° 626*, Milano, Giuffrè, 1995 (Teoria e pratica del diritto, Sez. III - 76. Diritto e procedura penale).

[5] Il tema è stato approfondito da A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza*, Viareggio, SAL, 1995. Il titolo del volume è, in realtà, riduttivo rispetto al suo contenuto. Romiti non si limita, infatti, al solo commento delle sentenze, ma, cito dalla sua premessa, «non è stato affrontato il "protocollo" facendo riferimento alla sua struttura organica ed alle sue caratterizzazioni tecniche, ma si è inteso piuttosto presentare questo fondamentale strumento per la gestione della memoria scritta delle pubbliche amministrazioni in una visione organizzativa generale», e ancora «sono stati riservati alcuni spazi alla tematica riguardante la "condizione" professionale degli archivisti addetti al protocollo, in quanto questa materia, molto spesso ignorata o, quanto meno, trascurata, deve costituire al contrario il punto di partenza inevitabile e indispensabile per raggiungere positivi risultati in questo complesso settore operativo». Dunque, non solo sentenze. Ad ogni buon fine si elencano i capitoli del volume: I, Cenni storici; II, Il protocollo nella fase attuale; III, La fase della formazione: il significato del protocollo; IV, Cenni sulla gestione informatica; V, L'Ufficio di protocollo e i protocollisti: funzioni e responsabilità; VI, Le sentenze riguardanti il protocollo; VII, Le sentenze riguardanti gli addetti al protocollo.

[6] Su quest'ultimo aspetto sono usciti numerosissimi contributi, si segnalano: F. CASTIELLO, *Il nuovo modello di amministrazione nella legge n. 241/90 e nelle leggi Bassanini n. 59/97 e n. 127/97, aggiornato con la giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato al 31 dicembre 1997*, Rimini, Maggioli, 1998[2]; in particolare sulle problematiche legate agli archivi correnti: *Gestione dei documenti e trasparenza amministrativa. Atti del Convegno internazionale, Fermo, 6-8 settembre 1993*, a cura di O. BUCCI, Macerata, Università degli studi di Macerata, 1994. Di particolare interesse in tale volume il contributo, reperibile alle pp. 63-77, di P. CARUCCI, *Le norme sulla trasparenza del procedimento amministrativo nel quadro dell'archivistica contemporanea*. Sempre su tale argomento si veda ancora: O. BUCCI - S. PIGLIAPOCO, *Il flusso documentario sull'autostrada elettronica*. Relazioni al convegno «Informazione e cittadino» promosso dalla Provincia di Ancona (11 dicembre 1993), Macerata, Cestrid, 1994.

Questa immagine, non certo idilliaca, rischia di essere ulteriormente aggravata, se già fin da ora non verranno presi gli opportuni provvedimenti, quando sarà reso esecutivo il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59[7]. In tale circostanza si avrà una enorme movimentazione di carte, in quanto gli enti ai quali saranno demandati le funzioni e i compiti amministrativi, dovranno acquisire dagli uffici statali la documentazione necessaria all'espletamento delle nuove attività. Una analoga situazione si è già verificata negli anni '70, a seguito dell'istituzione delle Regioni. In quell'occasione, non essendo stata programmata una politica di acquisizione delle carte che prevedesse l'individuazione e l'allestimento funzionale di idonei depositi d'archivio, numerosi sono stati i casi di smembramenti, dispersioni, scarti abusivi e deterioramenti di documentazione[8].

Per quel che concerne le problematiche a carattere generale emerse dalla lettura dei dati inviati dai comuni umbri e da accertamenti diretti in loco, riteniamo, sulla base di quanto sopra detto, di averle sufficientemente esaminate.

Le specifiche necessità evidenziate dalle risposte saranno oggetto di interventi mirati di vigilanza e consulenza, tendente a rendere omogenea l'organizzazione e la gestione degli archivi, che allo stato attuale appaiono estremamente diversificate fra di loro.

Le modalità di gestione dell'archivio, sia esso corrente, di deposito o storico, non sono specificamente previste da nessuna norma. Ogni ente pubblico, pertanto, nel rispetto delle leggi e dei regolamenti che gli sono propri, deve adottare gli opportuni provvedimenti interni per una ottimale organizzazione del proprio servizio archivistico.

Più che sul "come" — ogni ente, come sopra ricordato, nel rispetto della legge e dei regolamenti, può e deve stabilire i criteri e i metodi che più ritiene funzionali per una corretta organizzazione e gestione del proprio archivio, e diversi enti pubblici, seppure una netta minoranza, forti di questa possibilità, hanno adottato e regolamentato delle soluzioni completamente soddisfacenti — l'attenzione va rivolta su "quali" operazioni devono essere necessariamen-

---

[7] Cfr. decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 in Supplemento ordinario alla G. U. n. 92 del 21 aprile 1998 - Serie generale, n. 77/L, ripubblicato, corredato delle relative note, nel Supplemento ordinario alla G. U. n. 116 del 21 maggio 1998 -Serie generale, n. 96/L.

[8] Cfr. ASSOCIAZIONE NAZIONALE ARCHIVISTICA ITALIANA, SEZIONE SICILIA, *Gli archivi delle regioni, Atti del seminario di studi, Erice, Centro E. Majorana, 21-23 aprile 1994*, in «Archivi per la storia», X (1997). In particolare M. SQUADRONI, *Atti d'archivio di uffici statali e di enti pubblici nazionali ed interregionali negli archivi delle regioni: il caso umbro*, alle pp. 205-219.

te svolte dagli addetti nelle tre fasi di vita dell'archivio corrente, di deposito e storico, e "perché" queste operazioni devono essere fatte e fatte bene.

La puntuale conoscenza degli adempimenti che devono essere effettuati dagli archivisti, oltre al settore specifico nel quale sono occupati, è fondamentale per una corretta gestione della documentazione. Anche se svolto in tempi e modalità diverse, si tratta, infatti, di un lavoro corale, dove ogni operatore deve essere in grado, non solo di conoscere quello che è di propria pertinenza, ma anche i compiti che devono essere svolti dagli altri operatori d'archivio. Si tratta in definitiva di applicare il principio della «responsabilità condivisa» dove l'efficiente lavoro di tutti contribuisce, in termini di efficacia ed economicità, alla ottimale gestione dei documenti.

A tal proposito è stato giustamente osservato che

«Gli archivisti, indipendentemente dalla specifica fase alla quale sono assegnati (corrente, di deposito, storica), hanno la cura dell'archivio che, secondo la dottrina, è un complesso organico, ovvero un corpus e in conseguenza di tale ultima immagine sono stati assimilati ai medici: così come vi sono per questa professione varie specializzazioni, con la presenza di pediatri, geriatri, chirurghi e via dicendo, altre specifiche ve ne sono in archivistica; vi è chi gestisce la «"nascita", chi i momenti intermedi, chi quelli finali. La professione tuttavia, anche per coloro che gestiscono il materiale archivistico, rimane unica»[9].

Sempre più frequentemente, ma ancora in maniera del tutto insufficiente, sotto l'impulso della normativa sul diritto d'accesso (legge 241/1990) e sull'ordinamento delle autonomie locali (legge 142/1990), da parte dei comuni, come sopra già accennato, si nota una maggiore presa di coscienza verso questo prezioso bene e sono stati redatti e si stanno redigendo dei regolamenti per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nessun comune umbro ha provveduto a redigere appositi regolamenti per l'organizzazione e gestione dei documenti d'archivio.

La redazione di appositi regolamenti da parte delle pubbliche amministrazioni sarebbe invece in linea con il dettato dell'art. 2, comma 1 del decreto legislativo 29/93, il quale prevede che queste siano ordinate «mediante atti di organizzazione»[10].

---

[9] A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo...* cit., p. 61.

[10] Decreto legislativo 3 febbraio, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, d'norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421* (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1993) e successive modificazioni, art. 2, comma 1: «Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento, ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione»: articolo così modificato dal decreto legislativo 546/93, art. 2.

A prescindere dalla presenza o meno di appositi regolamenti la gestione dell'archivio

«rappresenta, per ogni amministrazione una funzione di carattere istituzionale. Ogni amministrazione è tenuta ad acquisire, custodire e gestire gli atti, le pratiche e i documenti che dopo aver costituito la documentazione probante della sua attività, ne rappresentano la memoria storica. Si tratta di una funzione e, quindi, di un servizio obbligatorio fondamentale che, pur non prescritto specificamente da alcuna norma, è intrinseco e collegato alla stessa attività amministrativa dell'ente e va gestito nel contesto delle funzioni che lo stesso ente è chiamato ad assolvere»[11].

Considerata la vastità e la complessità delle operazioni che gli operatori adibiti agli archivi correnti devono compiere, non è possibile, in questa sede, entrare nello specifico; forniremo, pertanto, solo alcune indicazioni, soprattutto quelle che concernono le risorse tecniche e il personale, che riteniamo basilari e preliminari e dalle quali non si può prescindere per una corretta gestione archivistica della documentazione. Cercheremo di compensare le inevitabili lacune e sicure manchevolezze, fornendo alcune indicazioni bibliografiche per i necessari approfondimenti[12].

«Le fonti documentarie per la storia — afferma Leopoldo Sandri — nascono e si difendono nell'archivio in formazione»[13].

Tale assunto, che viene periodicamente ripreso, a ragione, da numerosi cultori della materia, mette in rilievo l'enorme importanza che riveste l'archivio corrente nell'organizzazione, presente e futura, della memoria dell'ente produttore.

L'ufficio «protocollo e archivio», così viene per lo più definito nelle pubbliche amministrazioni, che è il più importante ufficio amministrativo, deve essere posto necessariamente all'interno della sede principale dell'ente e a stretto contatto con gli organi decisionali.

L'ampiezza dell'ufficio e il numero degli addetti deve essere direttamente proporzionale al flusso documentario, cioè al numero di documenti in arrivo e partenza, che l'ente produce. Oltre agli uffici veri e propri, attaccato ad essi deve

---

[11] G. SORGE, *Criteri e metodi per la gestione dell'archivio comunale come servizio generale di protocollazione e archiviazione*, in «Nuova rassegna», nn. 15-16 (1993), p. 1569.

[12] Oltre ai testi citati nella nota n. 1, per quel che concerne gli archivi dei comuni si rinvia al lucido saggio di G. SORGE, *Criteri e metodi per la gestione dell'archivio comunale...* cit., pp. 1566-1586. Con una perfetta analisi dei problemi ed una altrettanto efficace sintesi delle soluzioni, l'autore, che deve avere una notevole dimestichezza con tale tipologia di archivi, sviluppa il suo discorso partendo da quello che è il punto nodale cioè il «diritto di accesso» che deve ovviamente poggiare sul presupposto della ordinata gestione, non solo dell'archivio ma anche degli altri servizi comunali. Il contributo con le soluzioni prospettate, tra le quali è prevista anche la gestione informatizzata dei dati, può essere un punto di riferimento anche per altri enti pubblici.

[13] L. SANDRI, *L'archivistica*, in *Antologia di scritti archivistici*, a cura di R. GIUFFRIDA, Roma 1985, p. 11 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 3).

essere previsto un ampio deposito d'archivio ove collocare, su scaffali, appositamente studiati e opportunamente etichettati con l'indicazione del quadro di classificazione o titolario, tutti i documenti (registri e fascicoli) organizzati per serie, non più occorrenti agli affari in corso e i fascicoli con le pratiche che via via vengono evase. Il deposito d'archivio deve avere tutte le caratteristiche strutturali, ambientali ed impiantistiche previste dalle norme in vigore a tutela della conservazione fisica delle carte, della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Non è semplice fornire indicazioni circa la figura degli addetti al servizio protocollo e archivio in quanto esistono situazioni piuttosto difformi relativamente ai titoli di studio richiesti per accedere a questa professione. Si passa dal diploma di scuola media di primo grado, da ritenersi assolutamente insufficiente, alla laurea.

Va da sé che visti gli impegni, le responsabilità e le necessarie applicazioni informatiche che fanno capo a quest'ufficio, esso deve essere dotato di un responsabile e di personale altamente specializzato, fornito di titoli culturali e professionali adeguati.

Gli operatori d'archivio, indipendentemente dal titolo di studio posseduto, devono svolgere il loro lavoro nel pieno rispetto delle regole e talmente bene da guadagnarsi la fiducia da parte dei responsabili del procedimento degli altri uffici che, spesso, per evitare di perdere tempo nella ricerca di qualche "precedente" trattengono presso di loro le pratiche esaurite creandosi, più o meno volontariamente, archivi "propri", avulsi dal contesto generale, con grave danno per l'organizzazione funzionale della memoria documentaria dell'ente produttore.

Esaminare, in questa sede, quali sono le competenze dell'ufficio «protocollo e archivio» di un archivio corrente comunale esula dal compito che ci siamo prefissati[14], non possiamo, comunque, esimerci dal fare alcune sintetiche riflessioni. Giova ricordare che:

«è fondamentale (...) che il servizio protocollo e il servizio archivio siano considerati come un unico servizio, inscindibilmente legati l'uno all'altro e quindi gestiti in modo unitario

[14] Utili punti di riferimento sull'espletamento delle operazioni da effettuare nell'ambito dell'archivio corrente, ci vengono dai contributi di: G. SORGE, *Comune - Acquisizione, protocollazione e gestione della corrispondenza*, in «Comuni d'Italia», marzo 1993, pp. 401-410; R. DE FELICE, *Per la formazione dei titolari d'archivio*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXVII (1967), 1, pp. 59-85; ID., *L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di deposito*, Roma, Edizioni dell'Anai, 1969; ID. *L'archivio contemporaneo. Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1988; A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo*... cit.; A. ANTONIELLA, *L'archivio comunale postunitario. Contributo all'ordinamento degli archivi dei Comuni*, Firenze, La Nuova Italia, 1979; D. TAMBLÉ, *L'archivio moderno*...citata.

e coordinato, in quanto, il primo costituisce il presupposto indispensabile del secondo e, per converso, l'archivio la logica conseguenza di una corretta gestione del protocollo»[15].

È importante anche evidenziare il fatto che i fascicoli contenenti pratiche concluse e pertanto poste agli "atti" dell'archivio corrente, vengano trasferiti, nel mese di gennaio di ciascun anno nell'archivio di deposito. In tale sede devono essere trasferiti anche tutti i registri non più occorrenti al disbrigo delle pratiche. Nessun ufficio, sezione, ripartizione, deve trattenere presso di sé documentazione non più utile ai fini amministrativi correnti.

Il passaggio della documentazione tra l'archivio corrente e quello di deposito deve avvenire attraverso la redazione di un apposito verbale, da redigersi in duplice copia a cura dell'archivio corrente, una delle quali rimane presso l'archivio di deposito, contenente l'indicazione, quantitativa e qualitativa, delle carte consegnate [16].

Periodicamente, in collaborazione con il personale della Separata sezione d'archivio storico, gli addetti all'archivio di deposito predispongono ed organizzano il trasferimento dei documenti per i quali sia scaduto il quarantesimo anno dalla cessazione dell'affare e destinati alla conservazione permanente, presso l'archivio storico.

Quanto sopra esposto si riferisce ad una gestione per così dire tradizionale dei documenti, in realtà non si può fare a meno di tenere conto della recentissima normativa sui documenti elettronici, l'applicazione della quale non deve essere in contrasto con le "logiche d'archivio" che ormai le leggi e i regolamenti esistenti e la dottrina archivistica hanno scientificamente codificato[17].

---

[15] G. SORGE, *Criteri e metodi per la gestione dell'archivio comunale*... cit., p. 1574.

[16] Sull'organizzazione e le problematiche legate agli archivi di deposito si veda A. ANTONIELLA, *Archivi moderni e principi archivistici*, in *Studi in onore di Arnaldo d'Addario*, cit., I, pp. 19-41; E. FREGNI, *Qualche osservazione in merito all'organizzazione dell'archivio comunale di deposito*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LIV (1994), 3, pp. 604-613; A. ROMITI, *Alcune considerazioni sugli archivi di "deposito"*, in *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio centrale dello Stato», Roma, 20 aprile 1995*, Roma 1998, pp. 18-22 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 46).

[17] L. VIOLANTE, *Diritti dei cittadini, tutela dei documenti ed esigenze della Pubblica Amministrazione nella legislazione, in materia di banche dati*, in *Informatica e archivi*, *Atti del Convegno, Torino 17-19 giugno 1985*, Roma 1986, pp. 211-222 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 5); M.B. BALDACCI, *Archivi e archivi*, in «Archivi e computer», I (1991), 1, pp. 37-47; P. CARUCCI, *L'influenza degli archivi contemporanei sull'evoluzione dell'archivistica*, in *L'Archivio centrale dello Stato 1953-1993*, a cura di M. SERIO, pp.99-113 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 27); M. GUERCIO, *Gli archivisti italiani e la sfida dell'automazione: archivi correnti e nuovi documenti*, in «Archivi per la storia», V (1992), 2, pp. 39-59; A. SPAGGIARI, *L'archivio post-moderno delle pubbliche amministrazioni*, in *Dal protocollo al computer.*

Considerato che nel giro di pochi anni tutte le amministrazioni pubbliche dovranno adeguarsi alle norme e introdurre i sistemi informatici per la gestione dei propri archivi, appare indispensabile che i dirigenti e gli operatori d'archivio conoscano la normativa, fino ad ora esistente, sui documenti elettronici cogliendone le caratteristiche innovative.

Stiamo vivendo dal punto di vista archivistico una fase di transizione piuttosto delicata e pericolosa che sarà caratterizzata dalla graduale scomparsa del documento cartaceo a favore di quello elettronico[18].

L'avvento dell'informatica, che tra l'altro pone anch'essa ulteriori problemi relativamente alla conservazione e reversibilità dei documenti elettronici, comporterà dei notevoli progressi, il supporto cartaceo gradatamente scomparirà e lascerà il passo ai dischi ottici capaci di immagazzinare quantità enormi di dati con evidenti risparmi per quel che concerne le spese per l'acquisto, l'adeguamento strutturale e funzionale e la gestione dei depositi d'archivio[19].

Superata questa fase di transizione, dove l'applicazione dell'informatica cammina di pari passo con la gestione tradizionale dei documenti, l'informatica applicata agli archivi prenderà inevitabilmente il sopravvento[20].

Gestione di archivi correnti, Comune di Modena, Centro stampa comunale, 1985, pp. 7-34; I. COTTA – F. KLEIN – S. VITALI, *Archivi e documenti nell'era digitale*, in *I formati della memoria. Beni culturali e nuove tecnologie alle soglie del terzo millennio*, a cura di P. GALLUZZI e P.A. VALENTINO, Firenze, Giunti Gruppo Editoriale, 1997, pp. 205-251, in particolare il paragrafo *La memoria debole: i problemi dell'applicazione dell'informatica agli archivi correnti*, alle pp. 233-245; P. CARUCCI, *Evoluzione dei sistemi di gestione delle fonti archivistiche: dalle metodologie tradizionali alle nuove tecnologie*, in *Le carte della memoria. Archivi e nuove tecnologie*, a cura di M. MORELLI e M. RICCIARDI, Bari, Laterza, 1997, pp. 239-259.

[18] In proposito una chiara disamina delle problematiche ci è data da V. GIORDANO, *Il tramonto del documento cartaceo nell'era della computer dipendenza*, in *Scritti in memoria di Antonino Lombardo*, Firenze, Le Monnier, 1996, pp. 157-172.

[19] Le regole sulla conservazione dei dischi ottici sono state descritte da D. GRANA, *Nuove norme in materia di conservazione di documenti su supporto ottico*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», LIV (1994), 3, pp. 654-659; ID., *La normativa in materia di documentazione elettronica*, in *Le carte della memoria. Archivi e nuove tecnologie*, a cura di M. MORELLI e M. RICCIARDI, Bari, Laterza, 1997, pp. 261-293.

[20] Tra i tanti incontri, anche internazionali, «il primo a portare l'attenzione sull'archivistica come disciplina scientifica, sulla sua evoluzione storica, sui suoi principi e metodi, sulle nuove tematiche che la chiamano in causa a seguito dell'introduzione delle tecnologie informatiche» si è tenuto a Macerata nel 1990, cfr. *L'archivistica alle soglie del 2000. Atti della conferenza internazionale. Macerata, 3-8 settembre 1990*, a cura di O. BUCCI, con la collaborazione di R. M. Borraccini Verducci, Roma 1992 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 24); il volume è pubblicato anche nella collana «Informatica e documentazione», dell'Università degli studi di Macerata. La citazione è tratta dalla prefazione di O. Bucci. A tal proposito si veda anche C. M. DOLLAR, *Archivistica e informatica. L'impatto delle tecnologie dell'informazione e i metodi dell'archivistica*, a cura di O. BUCCI, Macerata, Università degli studi di Macerata, 1992.

In tale circostanza esistono reali rischi per gli archivi di deposito. Questi verranno ritenuti inutili dal punto di vista amministrativo e, soprattutto, dannosi in quanto ingombranti. Considerato che uno degli scopi principali dell'introduzione dell'informatica, oltre alla facilitazione dello svolgimento della prassi amministrativa, è quello di evitare la produzione cartacea, la documentazione preesistente all'avvento dell'informatica, ritenuta ormai inutile, verrà trascurata o distrutta. Vi è il reale rischio che nella maggior parte degli archivi di deposito non verranno effettuate le operazioni di scarto né il conseguente passaggio della documentazione nell'archivio storico. Ci auguriamo di venire smentiti dai fatti.

Torniamo, prima di concludere, a ribadire l'uso che sarà fatto delle notizie fornite dai comuni umbri tramite il questionario.

Al fine di avere una visione di insieme di tutti i dati è stata elaborata una scheda per ogni domanda contenente tutte le risposte pervenute (v. l'appendice).

Tali schede, che fotografano la situazione attuale, rappresentano uno strumento di lavoro e un punto di partenza che consentirà alla Soprintendenza archivistica per l'Umbria di stabilire come dove e quando intervenire. Le schede verranno costantemente aggiornate sulla base dei risultati conseguiti.

L'ultima domanda, cioè la diciottesima, invitava i comuni ad evidenziare le problematiche che avrebbero voluto affrontare nell'ambito di un corso di aggiornamento professionale. Per venire incontro alle esigenze prospettate e per non deludere le aspettative del personale che opera in questo settore, la Soprintendenza archivistica per l'Umbria, unitamente alla Sezione ANAI Umbria, organizzerà, nell'autunno del 1999, un incontro di lavoro con i responsabili e gli addetti agli archivi correnti e di deposito dei comuni umbri. A tale incontro, che ha lo scopo di esaminare sotto l'aspetto normativo, organizzativo e gestionale le possibilità offerte dagli strumenti tradizionali e informatici in relazione alla gestione dei documenti, saranno invitati, in qualità di relatori, i maggiori esperti nel settore.

Così facendo si intende rispondere al bisogno di "sapere" chiaramente manifestato dagli operatori d'archivio.

APPENDICE

Si riportano i risultati del questionario cui hanno risposto settantasette comuni umbri su un totale di novantadue.

I comuni sono elencati alfabeticamente indipendentemente dalle province (Perugia e Terni) di appartenenza:

Acquasparta, Allerona, Alviano, Amelia, Arrone, Attigliano, Avigliano Umbro, Baschi, Bastia, Bettona, Calvi dell'Umbria, Campello sul Clitunno, Cannara, Cascia, Castel Giorgio, Castiglione del Lago, Cerreto di Spoleto, Citerna, Città della Pieve, Città di Castello, Collazzone, Corciano, Costacciaro, Deruta, Fabro, Ferentillo, Ficulle, Fossato Di Vico, Giano dell'Umbria, Giove, Gualdo Cattaneo, Gualdo Tadino, Guardea, Gubbio, Lisciano Niccone, Lugnano in Teverina, Magione, Marsciano, Massa Martana, Monte Castello di Vibio, Montecastrilli, Montecchio, Montefalco, Montegabbione, Monteleone d'Orvieto, Monte Santa Maria Tiberina, Montone, Narni, Nocera Umbra, Norcia, Orvieto, Otricoli, Paciano, Panicale, Parrano, Passignano sul Trasimeno, Penna in Teverina, Perugia, Piegaro, Pietralunga, Poggiodomo, Porano, Preci, Sangemini, San Giustino, San Venanzo, Scheggino, Sellano, Sigillo, Spello, Terni, Todi, Torgiano, Tuoro sul Trasimeno, Valfabbrica, Vallo di Nera e Valtopina.

Non hanno risposto i comuni di: Assisi, Bevagna, Castel Ritaldi, Castel Viscardo, Foligno, Fratta Todina, Montefranco, Monteleone di Spoleto, Spoleto, Polino, Sant'Anatolia di Narco, Scheggia e Pascelupo, Stroncone, Trevi e Umbertide. Tali comuni non figurano nelle schede che seguono.

INDAGINE SULLA ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELL'ARCHIVIO CORRENTE DEI COMUNI DELL'UMBRIA

1 – Nella organizzazione e gestione dell'archivio corrente si tiene conto di quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'interno div. III, sez. II, n. 17100/2 del 1 marzo 1897 che, nonostante siano passati ormai cento anni, regola ancora la materia?

Hanno risposto sì, 42; no, 4; in parte, 27; non hanno risposto a questa domanda 4 comuni.

2 – Il protocollo viene «aperto» all'inizio di ogni anno e «chiuso» alla fine?

Hanno risposto sì tutti i 77 comuni.

Il Comune di Sellano ha aggiunto una osservazione: «il protocollo generale è gestito mediante sistema informatico, tuttavia periodicamente si procede alla stampa.

3 – Esiste un solo protocollo generale o anche protocolli di «settore» o di sedi decentrate? Se sì di quali settori o sedi decentrate?

Tutti i comuni hanno risposto di avere un protocollo generale. 23 comuni hanno anche protocolli di settore, di cui 8 solo relativo al servizio elettorale. Altri comuni hanno dichiarato di avere, insieme a quello elettorale, protocolli per altri settori: ufficio leva – anagrafe – Stato civile; riservato del sindaco; cultura; urbanistico; tecnico; licenze edilizie; ricostruzione; contravvenzioni; uff. notifiche; polizia municipale; richiesta accesso documenti amministrativi; protocollo circoscrizioni A.I.R.E. (Anagrafe italiana residenti esteri), protocolli interni per ogni settore.

4 – Nel caso in cui esistono più protocolli, alla corrispondenza viene attribuito un solo numero d'ingresso o di uscita o più numeri?

Hanno risposto di attribuire un solo numero di protocollo 69 comuni; 8 attribuiscono più numeri.

5 – È stato attivato il protocollo informatizzato?

Hanno risposto sì 37 comuni; no 39; in fase di attivazione 1.

6 – Quale è stato il flusso documentario dell'anno 1996 (numero delle lettere sia in arrivo che in partenza deducibile dal protocollo generale e se esistenti da quelli particolari)?

Hanno risposto 72 comuni; 5 non hanno risposto. Dai dati emerge che i flussi documentari maggiori li hanno i comuni di Perugia (97.379); Terni (67.500); Città di Castello (43.748); Gubbio (37.719); Narni (27.039); Corciano (26.638); Marsciano (25.776); Bastia (25.275); Gualdo Tadino (25.273); Castiglione del Lago (24.798); Cascia (24.596); Todi (20.700);. 5 comuni hanno un flusso che va tra i 15.000 e i 20.000 numeri; 6 tra i 10.000 e i 15.000; il restante sotto i 10.000.

7– Nella corrispondenza in arrivo ed in partenza, oltre al numero di protocollo viene sempre registrata anche la classificazione in base al titolario?

Hanno risposto sì 56 comuni; no 21.

8 – Di quante e quali voci si compone il titolario? Elencare solo le voci guida (titolo o categorie). Si prega di inviare copia del titolario in vigore.

Hanno risposto di avere un titolario articolato in 15 categorie 62 comuni; articolato su 14 categorie 2 comuni; non hanno risposto 13 comuni.

9 – Ultimata la trattazione della pratica, il fascicolo con la documentazione ad essa relativa ritorna all'ufficio archivio o resta presso gli uffici che l'hanno trattata?

Hanno risposto «ritorna all'ufficio archivio», 15 comuni; rimane presso l'ufficio competente 41 comuni; hanno risposto «in parte rimane presso l'ufficio competente e in parte torna all'ufficio archivio» 20 comuni; un comune non ha risposto.

10 – Nel caso di protocollo unico l'archiviazione definitiva degli atti tiene conto della classificazione loro attribuita e, pertanto, tutta la documentazione confluisce in un unico archivio generale o rimane presso l'ufficio che ha trattato la pratica?

Hanno risposto di tenere conto della classificazione attribuita e pertanto di far confluire gli atti in un archivio generale 27 comuni; di non tenerne conto e di lasciare la documentazione presso l'ufficio che ha trattata la pratica, 24; hanno risposto «in parte e in parte», 25; un comune non ha risposto.

11 – Ogni quanto tempo avviene il passaggio dei fascicoli contenenti pratiche «esaurite» dall'archivio corrente a quello di deposito?

Hanno risposto «ogni anno», 35 comuni; «periodicamente», 41 comuni; un comune ha risposto di tenere la documentazione sempre presso gli uffici che hanno trattato la pratica.

12 – Sussistono problemi circa i locali adibiti a deposito per la conservazione dell'archivio corrente? Se sì specificare quali sono i problemi.

Hanno risposto sì, 50 comuni; no, 27. I problemi evidenziati sono i seguenti: locali insufficienti, non a norma, non funzionali, umidi, inadatti, privi di scaffali; scaffalature non sufficienti. La situazione si è ulteriormente e notevolmente aggravata a seguito del terremoto del 26 settembre 1997 e scosse successive.

13 – Esiste un responsabile per la gestione dell'archivio corrente? Se sì che qualifica ha.?

Hanno risposto sì, 50 comuni; no, 26; un comune non ha risposto. Le qualifiche indicate sono la quarta, la quinta, la sesta e la settima e una sola ottava.

14 – Esiste una netta distinzione tra archivio corrente e di deposito?

Hanno risposto sì, 40 comuni; no, 37 comuni.

15 – Quale è il numero degli addetti al servizio protocollo e archivio corrente e quali sono i relativi profili professionali?

Hanno risposto di avere un addetto 46 comuni; 2 addetti, 21 comuni; 3 addetti, 5 comuni; 4 addetti 2 comuni; 9 addetti un comune comprensivi di quelli per l'archivio storico. Le qualifiche sono per lo più le seguenti: istruttore amministrativo; applicato di segreteria; dattilografo archivista; archivista-protocollista; terminalista. Si segnala inoltre la presenza delle qualifiche di guardia municipale e bibliotecario e l'utilizzo di personale assunto a tempo determinato.

16 – Esiste un regolamento interno per la gestione dell'archivio corrente? Se sì inviarlo in copia.

Hanno risposto no tutti i comuni, ad eccezione del Comune di Narni che non ha risposto.

17 – Esiste un regolamento interno o disposizioni che regolano il diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241? Se sì inviarlo in copia.

Hanno risposto sì, 52 comuni; no, 24 comuni. Un comune ha risposto che è in via di approvazione.

Hanno inviato copia del regolamento 35 comuni.

18 – Quali sono le problematiche maggiori che codesto Comune ritiene sia utile affrontare nell'ambito di un corso di aggiornamento professionale sulla organizzazione e tenuta dell'archivio corrente?

Hanno risposto a tale domanda 39 comuni; 38 comuni non hanno risposto. Le problematiche maggiori emerse sono le seguenti: aggiornamento professionale degli addetti; corsi di formazione in generale; informatica applicata all'archiviazione dei documenti; possibilità di archiviazione ottica dei documenti ed organizzazione nell'archiviazione.

ANNA MARIA MURAGLIA

Archivi lucani tra terremoto e dissesti finanziari

Il territorio della Basilicata è suddiviso in 131 comuni che fanno capo a 2 province, con una popolazione di circa 700.000 abitanti.

Le dimensioni ridotte farebbero supporre l'esistenza di piccoli archivi comunali ben ordinati e conservati, ma, purtroppo, così non è.

Questa regione, infatti, è stata, nel 1980-81, attraversata da un terremoto di notevole intensità che distruggendo o rendendo inagibili case comunali, ha, ovviamente, provocato anche lo smembramento e, in qualche caso, la dispersione degli archivi che in essi si conservavano.

Bisogna, però, anche tener presente, e ciò si evince dalla lettura delle relazioni degli ispettori archivistici, che negli anni precedenti l'evento sismico, si era già di molto attenuata la cura, da parte delle amministrazioni comunali, del proprio patrimonio archivistico.

Ciò, probabilmente, si dovette anche al massiccio ingresso di personale poco qualificato cui fu affidata la tenuta del protocollo e dell'archivio.

Intorno agli anni settanta si comincia, infatti, ad abbandonare la corretta pratica della protocollazione nel rispetto della suddivisione in categorie.

Ovviamente, un archivio corrente non ordinato non può che produrre un informe ammasso di documenti, su cui sarà, poi, anche impossibile andare ad operare uno scarto.

E così, già precedentemente al terremoto dell'ottanta si ammassavano, in locali spesso insufficienti, grandi quantitativi di carte, di cui, probabilmente buona parte si sarebbe potuta scartare, per lasciar posto alla documentazione che meritava, invece, di essere conservata per confluire nell'archivio storico.

I trasferimenti di carte d'archivio dai locali resi inagibili dal sisma inferse-ro un durissimo colpo alle stesse. Gestire l'emergenza non fu certamente cosa facile, anche perché, probabilmente, le amministrazioni agirono spesso senza il supporto tecnico della Soprintendenza e con personale estraneo e privo di tecnicità, cui fu affidato il delicato compito di spostare gli archivi.

A distanza di quasi vent'anni si ritrovano ancora ammassati in cantine o soffitte le carte come vi furono depositate dopo il terremoto, conservate, spesso, in grandi sacchi di plastica destinati alla raccolta dei rifiuti!

Le leggi speciali per l'occupazione giovanile, ed i progetti di recupero degli archivi che nel loro ambito si sono realizzati, non hanno portato a risul-tati soddisfacenti.

Il meglio che ci si sia potuto augurare è stato che non si aggiungesse danno a danno.

In particolare mi riferisco ai progetti che ho visto realizzarsi a mezzo di "lavori socialmente utili" negli ultimi quattro anni. Solo una piccolissima per-centuale di essi ha portato qualche piccolo risultato. Ma i L.s.u. sono stati inte-si più che come lavoro reale, come una forma di sussidio temporaneo alla disoccupazione soprattutto giovanile, in un paese in cui non sono previste altre forme di assistenza.

In ogni caso, dopo aver constatato, nel corso di visite ispettive, che poco o nulla riuscivano a fare le unità impegnate in tali progetti di riordino degli archi-vi, ho cercato, attraverso un protocollo d'intesa sottoscritto con la Regione Basilicata, di fare in modo che la Soprintendenza venisse informata in merito ai progetti finanziati, sì da poter esprimere un parere tecnico sul "piano di forma-zione", dato che esso, affidato a società private non specializzate, spesso mostrava carenze gravissime di dottrina archivistica e, quindi, non era in condi-zione di fornire neanche le conoscenze minime necessarie al personale, per di più inesperto, per affrontare i problemi connessi al riordino di un archivio.

Quando la Soprintendenza è riuscita ad intervenire sui contenuti scientifici della formazione, e quando è anche riuscita a seguire i lavori di riordinamento, si sono ottenuti dei risultati, almeno finché è durato il progetto di riferimento.

È evidente, però, che sei mesi o un anno (è questa la durata media di un progetto L.s.u.) non sono sufficienti a realizzare il recupero di un archivio comunale.

Altro grave problema, che riduce le possibilità di intervento sugli archivi, è da riferirsi allo stato di dissesto finanziario in cui versano parecchi comuni lucani.

A fronte di problemi più gravi da risolvere, è quasi logico, infatti, che quelli relativi alla corretta conservazione del patrimonio cartaceo passino in seconda linea, ragion per cui la voce di bilancio relativa è, in questi casi, quasi inesistente.

Solo il cinque per cento degli archivi comunali in Basilicata è riordinato e dispone di mezzi di corredo.

In pochi casi, come ad esempio Venosa, Tricarico, Matera e Vietri di Potenza, l'amministrazione comunale ha destinato risorse proprie al recupero e riordinamento dell'archivio storico, e i lavori si stanno svolgendo secondo le direttive scientifiche della Soprintendenza.

Per ciò che concerne gli archivi storici provinciali, è opportuno segnalare che, mentre la Provincia di Matera dispone di un archivio storico riordinato e diretto da un funzionario in possesso del diploma di archivista, quindi agevolmente consultabile, la Provincia di Potenza ancora non ha individuato l'archivista cui affidare il proprio archivio, che è ancora depositato, non riordinato, in locali poco accessibili del palazzo provinciale.

Bisogna, infine, aggiungere che la medesima Soprintendenza, caso unico al Sud, dispone, in ruolo, di un solo archivista cui è demandata anche la direzione dell'ufficio, e si avvale, da un paio d'anni, della collaborazione dì due archivisti che provengono dalla Puglia e dalla Campania.

Anche questa carenza di personale scientifico non è di certo positiva per la salvaguardia e la valorizzazione di un patrimonio storico in precarie condizioni: si è notato, infatti, che quando si riesce a mantenere contatti continui con le amministrazioni, le stesse si sentono stimolate a far meglio, potendo disporre di un supporto tecnico che non possiedono al loro interno.

Vorrei, da ultimo, ricordare che, con Michele Durante si sta realizzando una testimonianza fotografica interessantissima sulle condizioni degli archivi lucani. Ogni relazione ispettiva, infatti, è corredata dalle immagini, molto più eloquenti, spesso, della parola.

MICHELE DURANTE

*Incuria, terremoto ed altre calamità. Storie di ordinario abbandono negli archivi dei comuni della Basilicata**

Il presente contributo, elaborato a commento alle numerose diapositive[1] che tra qualche istante si susseguiranno sullo schermo, mira ad evidenziare — utilizzando tutte le possibilità espressive proprie del linguaggio dell'immagine — lo stato di degrado e di abbandono in cui versa gran parte degli archivi dei comuni del Materano, così rilevato nel corso di diverse visite ispettive da me effettuate per conto della Soprintendenza archivistica della Basilicata.

Si tratta, come tutti vedranno, di situazioni particolarmente gravi ed emblematiche perché evidenziano una serie di problemi, per risolvere i quali occorrerebbe organizzare in tempi brevi azioni ed interventi specifici volti:

a) a sensibilizzare detentori e potenziali fruitori all'importanza e al valore delle carte conservate negli archivi comunali;

b) a progettare momenti di formazione specifica per il personale destinato alla conservazione e alla gestione degli archivi;

c) ad organizzare forme di collaborazione e di coordinamento fra istituzioni ed enti operanti sul territorio e preposti alla cura e alla valorizzazione del patrimonio storico-documentale.

---

* L'esposizione si avvale delle immagini realizzate nel corso di visite ispettive effettuate negli anni 1996-1998.

[1] Gran parte delle immagini mostrate sono state, nelle more della pubblicazione degli atti di questo convegno, utilizzate per la realizzazione di un video dal titolo "Le sezioni separate d'archivio dei comuni lucani: viaggio virtuale nei luoghi di conservazione della memoria storico-documentale della Basilicata" (ideazione: Annamaria Muraglia e Michele Durante; fotografia e montaggio: Michele Durante), presentato in occasione della Conferenza nazionale degli archivi tenutasi a Roma nel luglio 1998 presso la sede dell'Archivio centrale dello Stato.

L'esigenza di iniziare a pensare a vere e proprie strategie d'intervento da attuare nel settore degli archivi comunali è scaturita proprio dall'esperienza acquisita a contatto con le singole realtà locali. A seguito delle numerose visite ispettive svolte è stato, infatti, possibile conoscere e comprendere i più diffusi motivi per cui gran parte degli archivi comunali non risulta organizzata nel rispetto della normativa. Un'analisi ragionata e comparata tra le diverse situazioni ha evidenziato, infatti, che il problema ha radici in motivi essenzialmente riconducibili:

– alla scarsa consapevolezza da parte degli amministratori del valore che gli archivi rivestono sotto il profilo storico-culturale e alla completa ignoranza della normativa che regola la loro tenuta; alla cattiva e ormai diffusa abitudine di non attribuire più alle carte la categoria e la classe previste dalla circolare del Ministero dell'interno del 1° marzo 1897, n. 17100/2;

– alla mancanza di sistematicità nelle operazioni di scarto;

– alla totale assenza, nella maggior parte dei comuni ispezionati, di figure professionali addette alla classificazione ed alla conservazione delle carte;

– alla inidoneità dei locali adibiti a depositi, alcuni dei quali del tutto inagibili e recanti ancora i segni della devastazione compiuta dal terremoto del 1980;

– alla scarsezza di disponibilità economiche che impedisce una decorosa gestione degli archivi storici e di deposito[2].

L'idea di corredare le consuete relazioni elaborate ad esito di ciascuna visita ispettiva con serie ordinate di immagini fotografiche nasce — in sede di elaborazione del piano ispettivo per l'anno 1996 — proprio nell'ottica di individuare idonee strategie d'intervento mirate alla salvaguardia degli archivi comunali. Lo scopo che s'intende perseguire è quello di documentare sia i luoghi ove essi risultano collocati sia lo stato di conservazione delle carte. Si

[2] In merito a quest'ultimo punto è opportuno, però, evidenziare come spesso l'esperienza abbia dimostrato che, alla mancanza di fondi lamentata dalle amministrazioni locali, non corrispondano da parte delle stesse azioni volte alla ricerca attiva di risorse economiche da destinare agli archivi. Ciò perché, solitamente, i comuni sembrano ignorare il dovere di aver cura delle proprie carte e di aver l'obbligo di istituire le sezioni separate d'archivio. Spesso le situazioni di massimo disordine sono dovute solo in parte a limitazioni di carattere economico, giacché frequenti e corrette operazioni di scarto consentirebbero una migliore gestione degli spazi angusti, ove quasi sempre sono confinati gli archivi. Ciò permetterebbe una notevole riduzione della grande mole di materiale documentale inutile. Quest'ultimo, mescolandosi a quello destinato alla conservazione, rende nel tempo sempre più complessa e onerosa qualsivoglia operazione di censimento delle carte, favorendo fenomeni di dispersione e di distruzione delle stesse.

ritiene, infatti, più che utile — data la estrema difficoltà di mantenere il controllo dei circa 130 archivi comunali lucani — dar corso ad una sistematica attività di rilevamento fotografico al fine di costituire una cospicua raccolta di diapositive. È, infatti, indubbio che queste, a supporto delle relazioni scritte, possano risultare più che mai idonee a fornire in qualsiasi momento l'immediata percezione delle diverse situazioni caratterizzanti lo stato di ciascun archivio comunale. L'attuazione di questo programma ha iniziato a rivelare, nel tempo, tutta la sua efficacia. La produzione sistematica e l'ordinata conservazione di un supporto visivo, infatti, consentendo una sorta di monitoraggio dell'evolversi delle diverse situazioni in cui versano gli archivi, agevolano non poco il lavoro di vigilanza svolto dalla Soprintendenza. La particolare potenzialità del messaggio, diffuso attraverso le immagini, evidenzia, inoltre, tutta la sua utilità nelle azioni volte a promuovere valide ed incisive attività di sensibilizzazione per la salvaguardia e la tutela del patrimonio storico documentale. Attività che occorre sviluppare e potenziare se si vuole evitare l'inesorabile destino di distruzione che incombe su gran parte del patrimonio documentale sottoposto alla vigilanza dei nostri istituti. Questo, infatti, come s'è detto, non solo è cospicuo, ma è anche sempre più trascurato e abbandonato proprio da coloro che dovendo esserne gli attenti e i gelosi custodi si comportano — come fra qualche istante ciascuno, guardando le immagini, potrà constatare con i propri occhi — alla stregua di chi ne ignora l'importanza, se non, addirittura, l'esistenza.

Iniziamo, dunque, senz'altri indugi e con l'aiuto delle immagini questo viaggio virtuale in quei comuni della Basilicata, i cui archivi sono stati di recente oggetto di visite ispettive.

Partiremo da Migliònico, un comune di 2.710 abitanti, le cui carte — oggi dislocate in diversi locali — hanno subito negli ultimi vent'anni non poche traversie, fra cui un terremoto ed un incendio. Quest'ultimo — appiccato dolosamente nel 1995 presso la sede del vecchio e disabitato municipio (l'ex convento francescano di s. Sofia risalente al XV sec.) — aveva distrutto la parte più antica dell'archivio (fig. 1) che ivi giaceva abbandonata e distribuita in diversi ambienti. Nel suddetto stabile, divenuto pericolante a seguito del terremoto del 1980 (fig. 2), si conservavano ormai da tempo, infatti, solo vecchie suppellettili e quelle carte che, effettuati i lavori di ordinamento ed inventariazione, avrebbero dovuto confluire nella sezione separata d'archivio del Comune di Migliònico, quando questa si fosse costituita. Gli uffici, invece, erano stati trasferiti intorno agli anni 1977-1978 in una nuova sede sprovvista, però, di vani adatti ad essere adibiti alla



Fig. 1 – Migliònico (MT): ex-sede municipale, locale adibito ad archivio, dopo l'incendio del 1995 (a. 1996).



Fig. 2 – Miglionico: ex-sede municipale, interventi dopo il terremoto del 1980 (a. 1996).

conservazione di tutte le carte (archivio corrente, archivio di deposito e sezione separata d'archivio). A motivo di tale carenza tutto il materiale documentale, prodotto fino ad allora, era rimasto presso il vecchio e pericolante municipio.

Nella nuova sede, invece, risultavano utilizzati come archivi di deposito tre locali ubicati al piano terra ove, su una scaffalatura del tutto insufficiente, era stata nel tempo collocata la documentazione prodotta di recente, ad eccezione dei registri di stato civile, di una ventina di registri di conti risalenti al secolo scorso, e delle delibere di giunta e consiglio relative agli anni 1940 – 1985 circa.

All'indomani dell'incendio appiccato nel 1995, presso la vecchia sede del comune, disabitata da più di 15 anni, manifestandosi la necessità di rinvenire un luogo idoneo per ricoverare le carte sottratte al fuoco, era stato occupato un immobile fino ad allora mai utilizzato, sito a poche decine di metri dal nuovo municipio e costruito per essere adibito ad asilo. Nei suoi diversi ambienti, dislocati su due livelli, era stata ammassata (fig. 3) tutta la documentazione d'archivio meno recente, tra cui quella parzialmente bruciata, recuperata dopo l'incendio del 1995 dai locali del vecchio municipio. I locali dell'inutilizzato asilo si presentavano, però, sprovvisti di scaffali, per cui le carte recuperate giacevano per lo più ammassate a terra in grandi buste della pattumiera (fig. 4), in cassette di legno e in scatole di cartone.

Prima di concludere la visita ispettiva, allo scopo di verificare che non vi fossero nella vecchia, abbandonata e pericolante sede del municipio, ancora altri documenti scampati all'incendio, è stato effettuato — con l'aiuto di un carabiniere dotato di torcia elettrica ed alla presenza di un consigliere comunale — un ulteriore sopralluogo. Attraversato l'antico chiostro, superata una rampa di scale, percorsi diversi corridoi cosparsi di carte sciolte, è stato possibile raggiungere un ambiente ove, ammassate nel centro, v'erano ancora carte (per lo più fogli sciolti) che presentavano vistosi segni di bruciatura. La stanza era da tempo priva di infissi, quindi esposta ai tanti agenti atmosferici che in breve avrebbero distrutto quel poco che forse poteva essere salvato. Ma l'ambiente ove ancora si conservava una cospicua mole di materiale documentale era il sottotetto, raggiungibile attraverso una stretta e dissestata scalinata. In due locali comunicanti l'uno con l'altro giacevano ammassati materiali di risulta, mobili fuori uso ed una grande quantità di carte. Una piccola finestra, peraltro perennemente aperta, lasciava entrare in uno dei due ambienti un po' di luce e di aria esponendolo contemporaneamente all'azione distruttiva degli agenti atmosferici e dei volatili che vi s'introducevano. Ciò aveva contribuito a rendere, col trascorrere del tempo, la maggior parte delle carte ammassate in quel luogo, una poltiglia informe che aveva



Fig. 3 – Migliònico: documenti recuperati dopo l'incendio del 1995 (a. 1996).



Fig. 4 – Migliònico: dopo l'incendio del 1995 (a.1996).

ricoperto l'intero piano di calpestio (fig. 5). Tuttavia è stato possibile, per quanto le modeste condizioni di luce lo potessero consentire, intravedere alcuni pacchi o fogli sciolti non irrimediabilmente compromessi dall'azione del tempo che forse, anche senza grandi interventi di restauro, avrebbero potuto essere salvati. Si è potuto, ad esempio, individuare una "Lista generale elettori politici", relativa agli anni 1928 – 1938, e un "Registro dei verbali dei soccorsi militari" del 1944, ancora in discrete condizioni. Ad esito della visita ispettiva e dopo alcune pressanti insistenze rivolte all'amministrazione dal soprintendente, si è provveduto a trasferire le carte dal sottotetto del vecchio municipio nei locali mai utilizzati dell'asilo, ove però tuttora giacciono in attesa di operazioni di riordino e di interventi di restauro che, chissà quando, saranno effettuati.

A pochi chilometri da Migliònico sorge Pomàrico, un comune di circa 5.000 abitanti, del cui archivio le varie amministrazioni alternatesi nel tempo si sono occupate così poco che della parte più antica e cospicua di esso se ne erano addirittura perdute le tracce.

L'attuale casa municipale, ubicata nei locali di un ex monastero annesso alla chiesa di s. Antonio, è stata gravemente danneggiata dal terremoto del 1980 e risulta ancora oggi solo in parte restaurata. Restano, infatti, numerosi gli ambienti che presentano profonde lesioni o che sono ancora sostenuti da robuste impalcature metalliche. In uno di questi locali l'amministrazione comunale aveva stabilito di conservare le carte del proprio archivio dopo averne affidato il riordino, senza, peraltro, darne comunicazione alla Soprintendenza archivistica, ad un'équipe di circa una decina di lavoratori in cassa integrazione, assunti a tempo determinato con un progetto per lavori socialmente utili.

Il locale era stato dotato di un paio di centinaia di metri lineari di scaffalatura metallica sulla quale i predetti lavoratori avevano riposto il materiale documentale che era stato rinvenuto per terra e in condizioni di estremo disordine in stanze attigue, ove ancora, peraltro, giaceva — tra mobili e attrezzature fuori uso — una cospicua quantità di carte.

Una rapida ricognizione effettuata nel corso della visita ispettiva consentiva, però, di rilevare che:

– il materiale già collocato sugli scaffali era in prevalenza costituito da raccolte a stampa di leggi e decreti;

– la scaffalatura montata nella ex sala consiliare non sarebbe stata sufficiente ad accogliere tutto l'archivio;

– tutte le carte rinvenute, atteso che fino ad allora non risultavano mai compiuti scarti, non potevano essere le sole carte prodotte dal Comune di Pomàrico.



Fig. 5 – Migliònico: ex-sede municipale, parte dell'archivio ivi rimasto (a. 1996).

È emerso, inoltre, che il personale addetto al riordino, nonostante avesse partecipato ad un corso di formazione, non aveva cognizione neanche dell'esistenza del titolario d'archivio. Pertanto il lavoro fino ad allora effettuato poteva tutt'al più considerarsi come una mera operazione di spostamento di buste, registri e materiale a stampa dal pavimento alle scaffalature.

Nella convinzione che altra documentazione dovesse ancora conservarsi in qualche recondito deposito, veniva in merito consultato qualche anziano impiegato e si apprendevano notizie utili a ricostruire le tormentate vicende della documentazione più antica prodotta dal comune. Si scopriva, così, l'esistenza di altri luoghi di conservazione delle carte, di cui nel tempo si erano poi perse le tracce.

In un primo momento, infatti, veniva individuata nella stessa sede del municipio una stanza priva di infissi, adibita a deposito di attrezzi, ove tra barattoli di vernice e nidi e uova di uccelli si conservava altro materiale documentale in stato di totale abbandono (fig. 6).

Successivamente qualcun altro riferiva che una cospicua quantità di atti d'archivio giaceva presso la sede, da tempo abbandonata, dell'ex macello comunale, distante diverse centinaia di metri dal centro abitato. In uno degli ambienti, un tempo adibiti all'uccisione degli animali, giacevano, infatti,



Fig. 6 – Pomàrico (MT): sede municipale, deposito di materiale eterogeneo e documenti (a 1996).

ammassati uno sull'altro circa 100 sacchi di plastica (del tipo usato per pattumiere di grandi dimensioni) contenenti materiale documentale (fig. 7). Qualche sacco si presentava lacerato e dalle diverse carte fuoriuscite si poteva dedurre che la documentazione era stata, a suo tempo, inserita in questi precari e dannosi contenitori in maniera del tutto casuale.

Sembrava che il patrimonio documentale fosse stato tutto individuato quando un anziano impiegato, interrogato sull'eventuale conoscenza di altri luoghi ove potessero essere conservate carte del Comune, indicava il sottotetto del palazzo marchesale che, però, non era più raggiungibile, essendo stata demolita da oltre 10 anni la rampa di scale interna allo stabile. Ovviamente nessuno degli amministratori, né tanto meno il segretario comunale, risultava essere al corrente di tale situazione. È stato necessario arrampicarsi (fig. 8) dall'esterno e camminare sui tetti (fig. 9) per poter, finalmente, accedere all'ampio locale ove da tempo giacevano le carte. Particolarmente desolante è stato il quadro della situazione che si è presentato ai nostri occhi quando siamo riusciti a "raggiungere la vetta". Le carte, però, sebbene disordinate, impolverate o rovesciate per terra, erano riuscite miracolosamente a conservarsi (fig. 10). Ovviamente si trattava della parte più antica dell'archivio comunale.

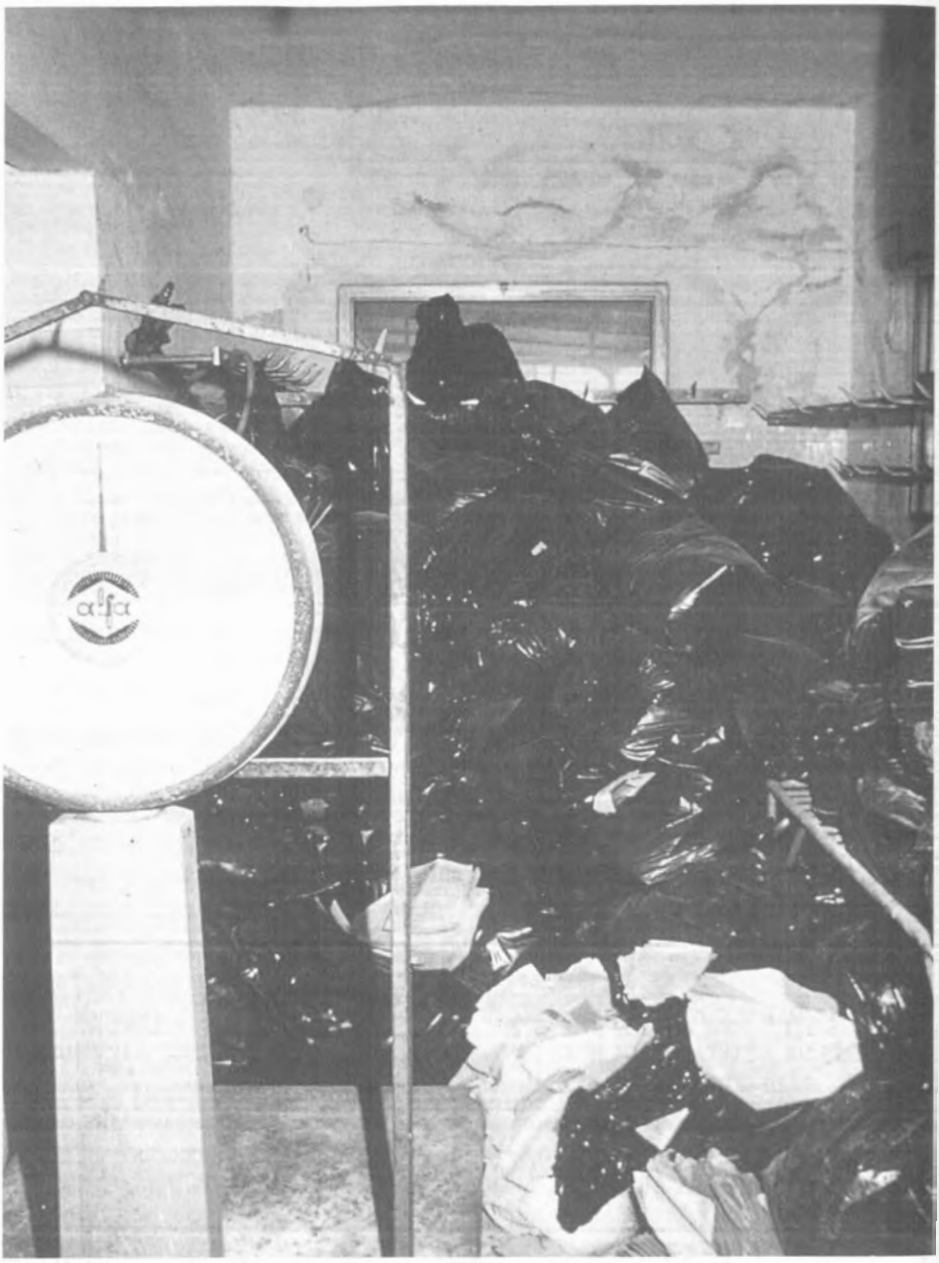


Fig. 7 – Pomàrico: ex-sede del macello comunale e sacchi ivi ammassati contenenti documenti (a. 1996).

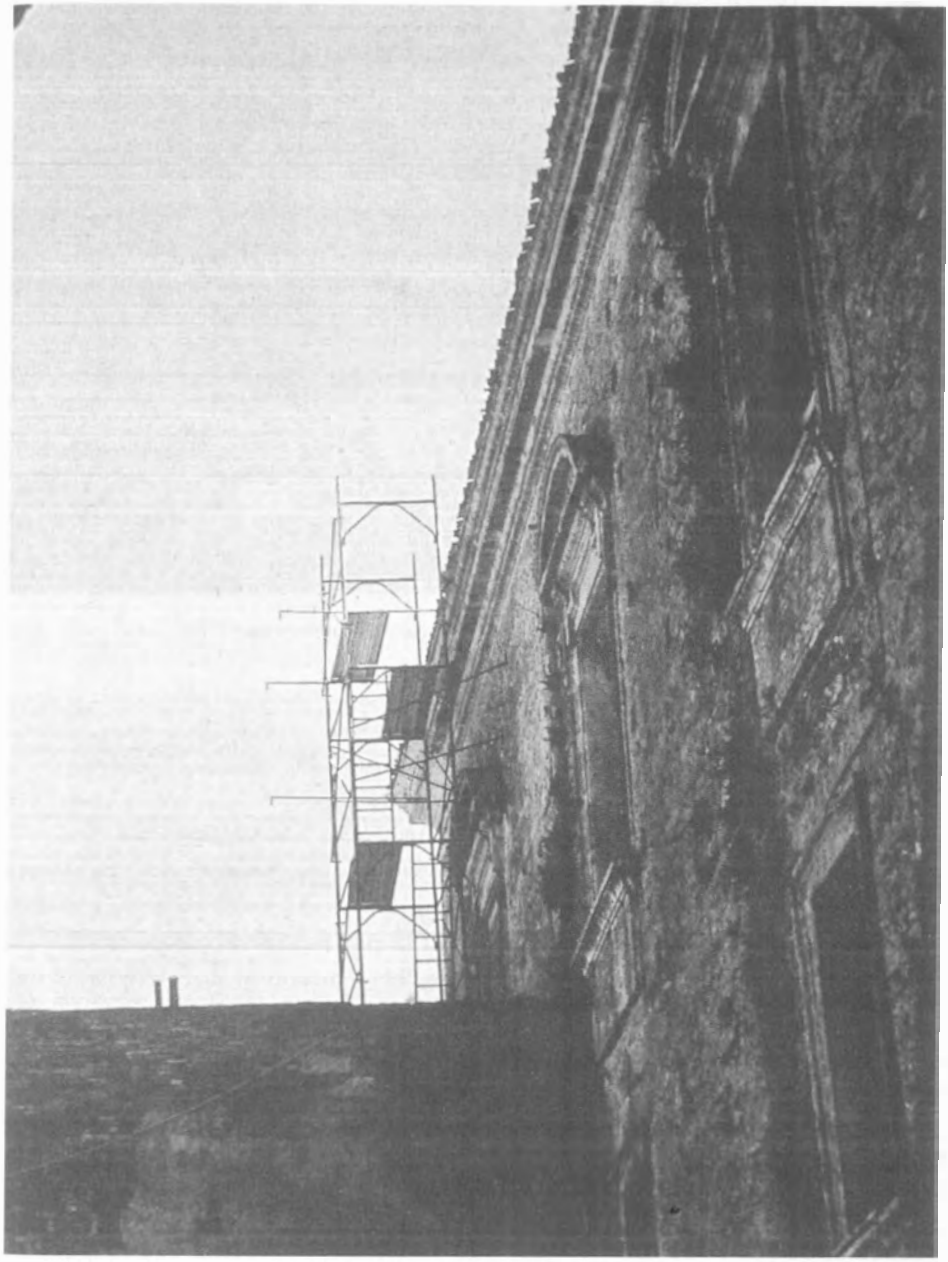


Fig. 8 – Pomàrico: palazzo marchesale, con accesso all'interno solo dall'impalcatura (a.1996).



Fig. 9 – Pomàrico: palazzo marchesale, via d'accesso all'interno (a. 1996).

Se non è stato difficile far trasferire le carte abbandonate presso la sede del macello in un ambiente più sicuro dell'edificio comunale, è stato decisamente più complesso operare lo spostamento delle carte dal sottotetto al primo piano dello stesso palazzo marchesale raggiungibile con una rampa di scale ancora in piedi.

Le carte, che insieme con gli operai addetti al loro trasporto hanno dovuto essere calate attraverso un'angusta apertura praticata nel solaio, sono state momentaneamente collocate in un ambiente più facilmente raggiungibile ma ancora non idoneo alla conservazione (fig. 11) e attendono ora di essere adeguatamente riordinate e definitivamente sistemate in un locale destinato ad ospitare la sezione separata d'archivio del Comune di Pomarico.

Non molto dissimile dalle situazioni finora descritte è quella evidenziatasi nel corso della visita ispettiva effettuata presso l'archivio del Comune di Grassano. Il paese, che sorge su tre colli tra le valli del Bradano e del Basento, conta circa 6.000 abitanti. Anche a Grassano il municipio ha sede in un antico convento ristrutturato da non molti anni, nel quale però, risulta evidente che, all'epoca dei lavori di adeguamento funzionale, non fu in nessun modo tenuto conto dell'esigenza di attribuire all'archivio locali idonei e capienti. Invece — secondo una prassi riscontrata in diversi comuni e che evidenzia la scarsa

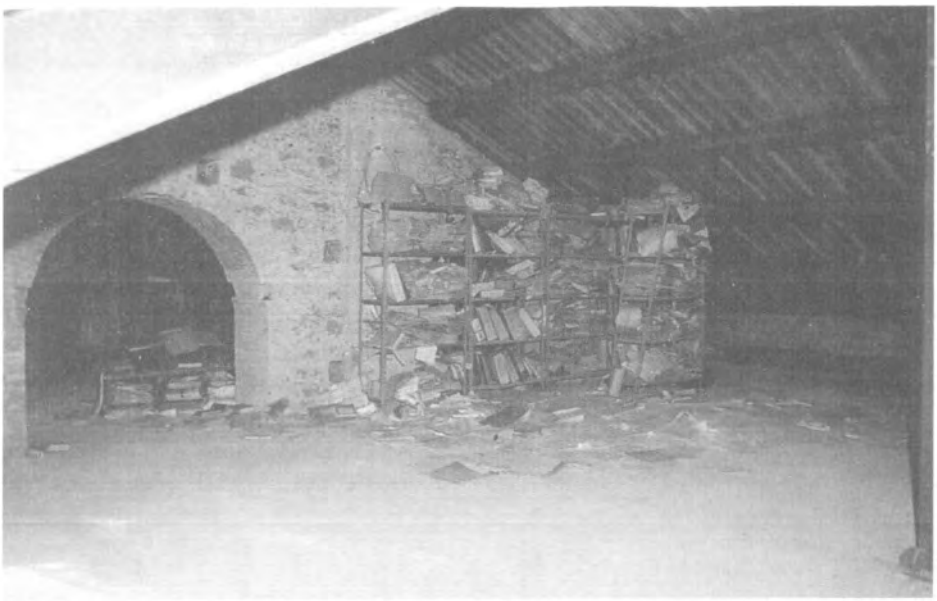


Fig. 10 – Pomàrico: palazzo marchesale, sottotetto (a. 1996).



Fig. 11 – Pomàrico: palazzo marchesale, locale al 1° piano (a. 1996).



Fig. 12 – Grassano (MT): sede municipale, accesso al sottotetto (a. 1997).

attenzione riservata alla conservazione della memoria storica — si è utilizzato un locale di modeste dimensioni, dotandolo di una scaffalatura appena sufficiente a contenere documentazione prodotta in pochi anni. In esso, infatti, sono state collocate le carte più ordinate e quelle più recenti fino alla sua completa saturazione. In conseguenza di ciò si sono dovuti successivamente cercare altri spazi nei quali, insieme con suppellettili fuori uso, sono state scaricate altre carte, stipate in grossi contenitori di cartone. Questi sono stati, poi,



Fig. 13 – Grassano: sede municipale, sottotetto (a. 1997).

ammassati gli uni sugli altri, senza che all'esterno fosse annotata qualsivoglia indicazione utile ad identificare la tipologia di carte in essi contenuta (quantità, anni di riferimento, oggetto).

I locali fin qui descritti, che comunque si presentano del tutto inidonei alla funzione cui sono stati destinati sia per insufficienza di spazio sia per l'umido che vi alberga, non sono gli unici adibiti alla conservazione delle carte. Anche a Grassano, infatti, una cospicua quantità di materiale documentale è stata ammassata nel sottotetto. L'ambiente, cui può accedersi esclusivamente con una scala a pioli appoggiata al portello di una botola (fig. 12), è praticabile solo strisciando carponi sul pavimento dal momento che il locale non supe-

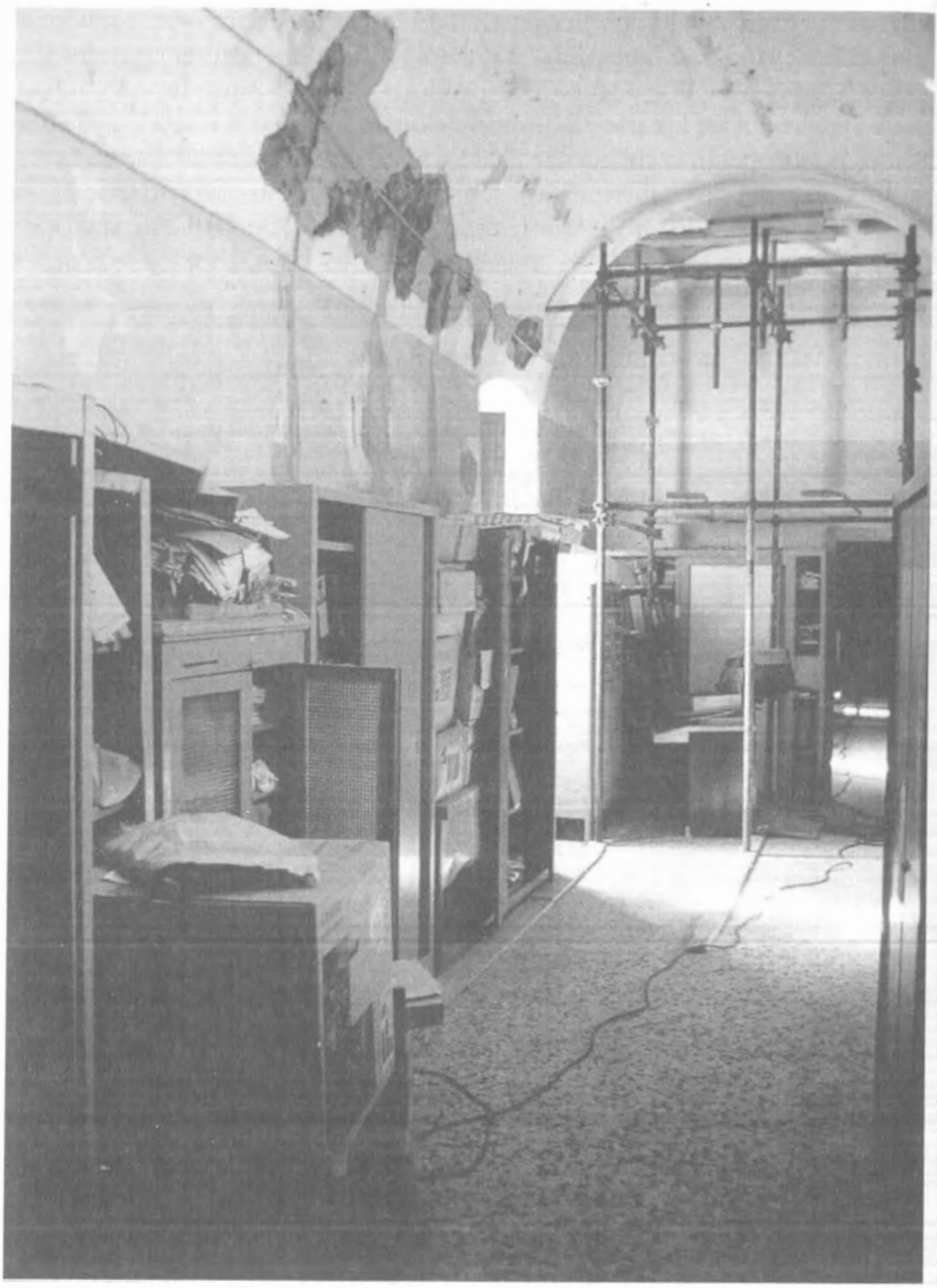


Fig. 14 – Salandra (MT): sede municipale, interventi dopo il terremoto del 1980 (a. 1997).



Fig. 15 – Salandra: sede municipale, ala pericolante dopo il terremoto del 1980 (a. 1997).

ra nel punto massimo il metro e mezzo di altezza. Nonostante questi limiti, il sottotetto accoglie una notevole quantità di pacchi, registri e buste (fig. 13).

Per citare ancora un altro tra gli archivi ubicati in edifici ove sono ancora ben visibili i segni del terremoto avvenuto circa venti anni fa, si può ricordare quello di Salandra, un comune di circa 3.300 abitanti. Le poche carte sopravvissute all'incuria e alle deboli attenzioni da parte di coloro che avrebbero dovuto curarne la conservazione sono, come s'è detto, collocate in un'ala dello stabile ancora puntellata e pericolante, ammassate in vecchi armadi metallici senza alcun criterio (figg. 14-15). Qua e là si trovano poche decine di buste sulle quali restano i segni evidenti di operazioni di schedatura e di riordino, avvenute in tempi non remoti, a cura di una cooperativa che, comunque, non è riuscita a concludere i suoi lavori.

Il nostro viaggio tra gli archivi abbandonati e dimenticati prosegue fino ad Aliano, un piccolo paese di circa 1.500 abitanti, reso celebre dal romanzo *Cristo si è fermato ad Eboli* scritto da Carlo Levi che in questo comune trascorse quasi interamente il suo esilio politico. A fronte di un crescente interesse che il libro ha sollecitato nei confronti di questo sito arroccato su una piccola cima e continuamente visitato da scolaresche, turisti e studiosi, non sembra si sia sviluppata nella comunità cittadina la consapevolezza dell'importanza di conservare e tutelare il proprio patrimonio documentale. Le carte, che dovrebbero costituire l'archivio del Comune di Aliano sono, infatti, depositate presso un edificio — già sede, fino all'anno 1983, del municipio, poi di alcune classi di scuola elementare — ora del tutto disabitato e privo di custodia. I locali, ove diversi anni fa furono abbandonate le carte, sono due e si presentano in stato di totale disordine. In particolare, nel primo, sito al piano terra, per il ricambio di aria non v'è che una sola finestra la cui apertura, peraltro, è del tutto bloccata . Le carte risultano in parte stipate in vecchi armadi o ammassate su instabili scaffalature lignee, in parte sparpagliate per terra (fig. 16). Non v'è spazio per muoversi e manca del tutto la corrente elettrica.

Il secondo ambiente ove si "conservano" le carte è ubicato al primo piano dello stesso stabile in cui fino a qualche mese fa aveva sede una scuola elementare. Questo deposito imprevisto è stato, peraltro, scoperto in fase di visita ispettiva dallo stesso sindaco che ha dichiarato di non esserne stato fino ad allora al corrente. Nella stanza giace ammassata sul pavimento, per circa un metro e più di altezza, una grande quantità di materiale documentale, in parte ancora contenuto in cartelle, ma per lo più da queste fuoriuscito e, pertanto, in stato di totale mescolamento (fig. 17). La massa risulta arginata su due fronti da alcuni sacchi di plastica, pieni di carte, e recanti etichette con l'annotazione



Fig. 16 – Aliano (MT): ex-sede municipale e scolastica, poi adibita a deposito dell'archivio comunale (a. 1998).



Fig. 17 – Aliano: ex-sede municipale (a. 1998).

"Croce rossa". A tal proposito c'è da sottolineare che di eventuali e anche remote procedure di scarto avviate da questo Comune non v'è alcuna traccia nei fascicoli della Soprintendenza archivistica. Un esame sommario effettuato sulle carte emergenti dall'ammasso ha consentito di accertare la presenza di documentazione risalente anche al secolo scorso.

Pressoché simile alla situazione riscontrata ad Aliano è quella che caratterizza l'archivio comunale di Accettura, una cittadina di circa 2.500 abitanti, situata a 779 m. di altitudine, meta di numerosi turisti, sia per l'amenità del sito sia per l'antica e secolare festa del "maggio", legata al culto degli alberi e di s. Giuliano.

La parte più antica e cospicua dell'archivio comunale giace attualmente ammassata ed abbandonata in un grande ambiente al pianoterra dell'edificio della scuola elementare "Aldo Moro", alla periferia del paese. Il locale, utilizzato in tempi non remoti anche come scuola di danza, è abbandonato da tempo, non è più fornito di energia elettrica e di un funzionante impianto idrico. Insieme con le carte giacciono sparsi sul pavimento materiali fuori uso di diverso genere (scaldabagni, sanitari, stufe, pali di legno, fotocopiatrici, abiti usati, stracci) (fig. 18). I vetri delle finestre risultano quasi totalmente distrutti e una delle porte di accesso è stata chiusa e solo a seguito di una precisa disposizione impartita in tal senso nel corso della visita ispettiva. D'altra parte escrementi umani dissemi-



Fig. 18 – Accettura (MT): ex-edificio scolastico, poi ricovero di materiale eterogeneo (a. 1998).



Fig. 19 – Accettura: ex-edificio scolastico, locale adibito a deposito dell'archivio comunale (a. 1998).

nati qua e là e lo stato di totale mescolamento delle carte, ammassate in uno spazio delimitato da paratie di contenimento, lasciano intendere come da diverso tempo il locale sia stato alla mercé di chiunque abbia voluto accedervi (fig. 19). Nel corso della visita ispettiva si è potuto, peraltro, rilevare che lo stato in cui oggi l'archivio versa è sicuramente determinato da ripetuti atti vandalici compiuti da estranei che, introdottisi nel locale, hanno camminato sulle montagne di carta e sui faldoni che in conseguenza di ciò si sono aperti e smembrati.

Le situazioni fin ora descritte potrebbero indurre a credere che i problemi relativi alla conservazione delle carte siano propri ed esclusivi di quei comuni nei quali la secolare attività amministrativa ha prodotto una tale mole di materiale documentale da renderne impossibile ogni tentativo di selezione e di riordino.

In realtà il fenomeno della scarsa attenzione alle fonti documentali è legato, come s'è detto, per buona parte all'incapacità, molto diffusa tra i soggetti produttori di archivio, di riconoscere l'interesse storico in quelle carte che, esaurita la funzione amministrativa per cui furono poste in essere, acquistano nuova importanza perché forniscono notizie utili alla ricostruzione della storia del nostro passato.

A tale incapacità è da ascrivere anche la diffusa abitudine di ubicare gli archivi in locali inidonei e con capienze molto ridotte. Non ci si stupisce, perciò, più tanto quando ci si trova a visitare archivi nei quali la ricerca di spazi utili ha costretto l'addetto di turno a collocare le carte su ante di vecchie porte in legno appoggiate di traverso a due metri d'altezza, tra i ripiani della scaffalatura (fig. 20) né di vedere sporgere tra una cartella e l'altra i bracci delle docce posti a ridosso di una scaffalatura metallica collocata in un bagno (fig. 21).

La tendenza ad occupare spazi senza criterio e a tralasciare di compiere le operazioni di scarto, così come la legge prevede, si manifesta anche nei comuni di recente formazione, laddove la mole di documentazione prodotta è ancora limitata e le sezioni separate d'archivio sono ancora da istituire.

È il caso di Policoro, una cittadina di 15.200 abitanti eretta a comune autonomo nell'anno 1959, e di Scanzano Ionico, paese con oltre 6.500 abitanti, eretto comune autonomo nell'anno 1974.

In entrambi i comuni la documentazione finora prodotta è stata sistematicamente ammassata, senza alcun criterio e in maniera del tutto casuale, in ambienti più o meno capienti che, nel tempo, sono divenuti, in un caso, e lo diverranno presto nell'altro, così saturi e disordinati da rendere impossibile ogni tentativo volto a tentare un serio riordinamento delle carte destinate alla conservazione (fig. 22). Non è, infatti, solo l'inadeguatezza dei locali o il loro

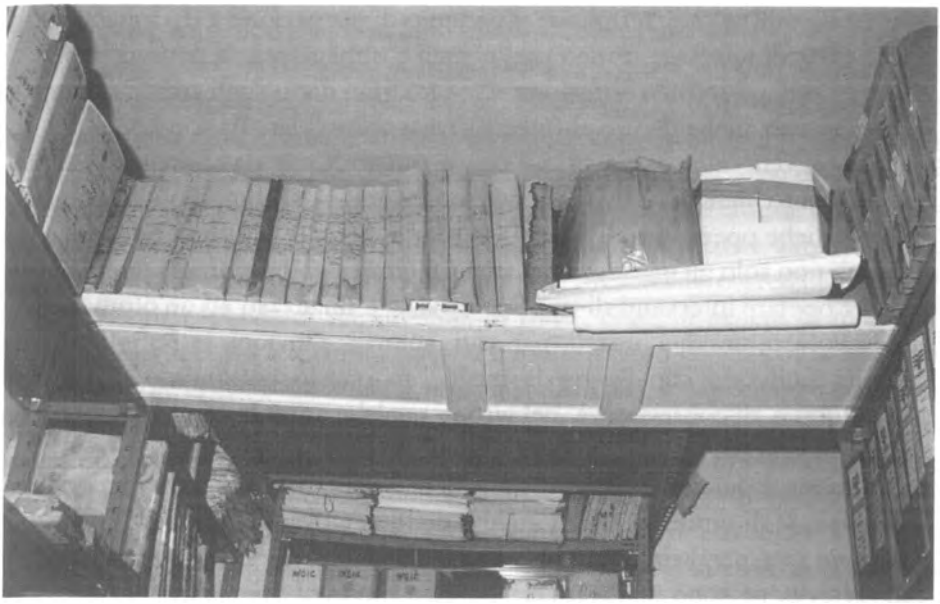


Fig. 20 – Pisticci (MT): deposito dell'archivio comunale (a. 1996).

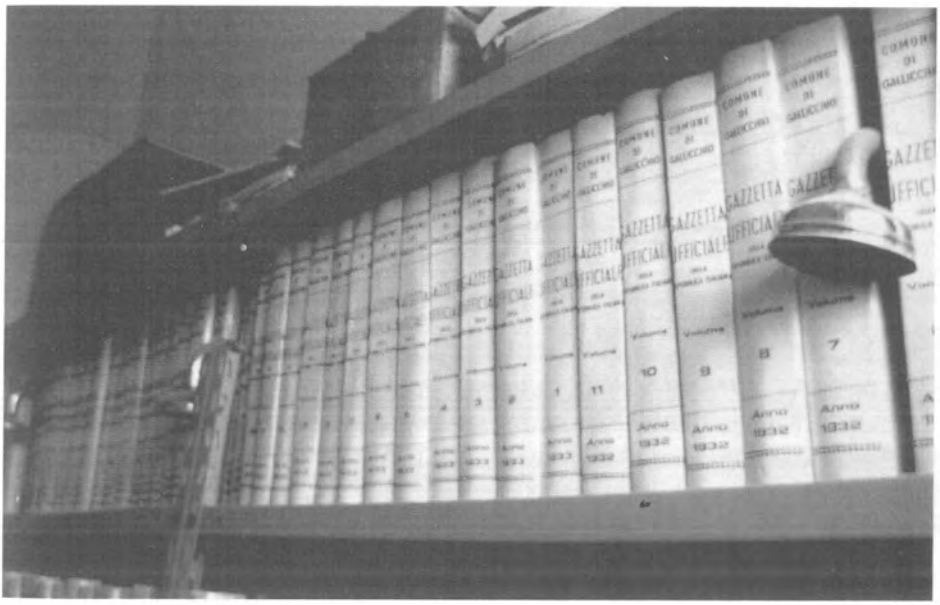


Fig. 21 – Gallicchio (PZ): deposito dell'archivio comunale (a. 1997).

irrazionale utilizzo a determinare il pericolo di distruzione e di dispersione di quelle carte di interesse storico per le quali è obbligatoria la conservazione. Il grave stato di crescente confusione, che reca gran danno agli archivi comunali, è determinato anche da una diffusa e ormai consolidata trascuratezza per cui gli atti non vengono più classificati con le categorie e le classi previste dal titolario né, tanto meno — salvo rarissime eccezioni —, si compiono le necessarie e sistematiche operazioni di scarto. Crescono così, col passare degli anni e dei decenni, non solo gli ingombri ma anche gli impegni di lavoro e i tempi necessari per operare interventi di riordino efficaci e finalizzati ad un'ottimale fruizione. Polveri, umidità, insetti, parassiti, animali, alluvioni, terremoti ed altre calamità finiscono con l'avere la meglio su questo patrimonio in stato di abbandono e, di conseguenza, nel giro di qualche anno le carte finiscono con l'autodistruggersi.

Questo è quanto — è facile prevedere — accadrà, a meno di una radicale inversione di tendenza, negli archivi dei due giovani comuni di Policoro e Scanzano ove, peraltro, non è presente la figura di un impiegato responsabile dell'archivio, né sono mai state effettuate a tutt'oggi operazioni di riordino e di scarto.



Fig. 22 – Scanzano Ionico (MT): sede municipale, con spazi esigui per l'archivio (a. 1997).

Tra le diverse situazioni rilevate nel corso delle visite ispettive, effettuate in questi due anni, non può non farsi cenno a quelle determinate da quei lavori di ordinamento iniziati e mai conclusi effettuati, quasi sempre, da personale assunto temporaneamente ai sensi dell'art. 23 della legge n. 67/1988. Tracce di tal genere si notano immediatamente allorquando — in situazioni di estremo disordine e in archivi ove da anni alle carte non si attribuisce più alcun indice di classificazione, — modeste quantità di buste di recente fattura, quasi sempre isolate dall'ammasso, recano sui dorsi annotazioni relative alle categorie, alle classi e agli anni delle carte contenute o si presentano corredate ciascuna da una propria scheda di rilevamento. Si tratta, però, in genere di materiale documentale recente e quantitativamente molto esiguo che, al confronto con l'ingente mole di carte disordinate, attesta la difficoltà di affrontare e portare a termine con successo lavori per i quali sono richiesti tempi adeguati, competenza ed esperienza. Elementi, questi, essenziali anche per poter idoneamente programmare interventi di riordino e di inventariazione di un qualsiasi archivio storico. Quei pochi comuni, infatti, che risultano aver affrontato il problema del riordino dei loro archivi, omettendo di operare d'intesa con la Soprintendenza archivistica e sottovalutando la reale complessità delle operazioni da



Fig. 23 – Montalbano Ionico (MT): sede della Sezione separata dell'archivio comunale (a. 1998).

compiere, hanno finito per affidare questo delicato lavoro a soggetti approssimativamente, se non addirittura per niente, formati professionalmente. Al serio problema dell'impreparazione di coloro ai quali sono stati affidati i lavori di riordino si aggiunge, poi, l'aggravante che, quasi sempre, i tempi stabiliti per la realizzazione degli interventi di riordino sono calcolati senza un'adeguata valutazione delle quantità di carte presenti nei depositi, del numero degli operatori da adibire ai lavori e del grado di analiticità dei mezzi di corredo — semmai vengono richiesti — che devono essere elaborati.

È facile, dunque, senza guide esperte e controlli di alcun genere, dar vita ad operazioni di riordinamento destinate ad arenarsi. D'altra parte, laddove le soprintendenze archivistiche possono disporre, come accade a Potenza, di un solo funzionario che deve dirigere l'ufficio e contemporaneamente svolgere il servizio ispettivo nei 130 comuni esistenti nella regione, è facilmente comprensibile come certe operazioni — anche nell'ipotesi in cui di esse si sia avuta notizia — non possano poi essere seguite nel loro svolgersi con quella attenzione che il caso richiede. Tanto più che può capitare che la Soprintendenza venga messa al corrente di progetti o, comunque di operazioni di riordino, a lavori già programmati se non addirittura avviati e in maniera del tutto casuale



Fig. 24 – Montalbano Ionico (MT): sede della Sezione separata dell'archivio comunale (a. 1998).

e fortuita. Così è, infatti, accaduto di recente nel corso di una visita ispettiva presso un comune della provincia di Matera. Mentre ero lì a colloquio con il vice sindaco, mi sono accorto casualmente di una locandina posta tra le carte sulla scrivania. In essa si leggeva che la comunità montana della zona aveva avviato, col finanziamento della Regione, un progetto per lavori socialmente utili, finalizzato al riordino di sette archivi comunali e per il quale stava reclutando personale da assumere a tempo determinato. L'iniziativa poteva senza dubbio considerarsi lodevole se non fosse stata condotta ignorando totalmente quanto previsto da un protocollo d'intesa, siglato pochi mesi addietro tra la Soprintendenza archivistica e la Regione Basilicata e diffuso poi a tutti i comuni. In esso, infatti, si stabiliva che qualsiasi intervento sugli archivi comunali, realizzato nell'ambito di progetti per lavori socialmente utili, doveva essere concordato o comunque sottoposto al vaglio della Soprintendenza stessa. La scoperta in tempo utile dell'esistenza di tale progetto ha consentito, nel caso in questione, l'elaborazione di un programma di formazione adeguato, affidato ad esperti, nonché la possibilità di poter effettuare saltuariamente, pur nelle limitate possibilità della Soprintendenza, visite ispettive nei comuni, ove i lavori di riordino sono tuttora in corso di svolgimento.



Fig. 25 – Montalbano Ionico (MT): Sezione separata dell'archivio comunale (a. 1998).

Come chiaramente è emerso dalle situazioni fin qui descritte e dalla relazione della dott.ssa Muraglia, nonostante numerosi limiti e insormontabili difficoltà rendano estremamente arduo il compito della Soprintendenza archivistica, è tuttavia possibile dar vita ad operazioni davvero interessanti di recupero e di valorizzazione di archivi comunali. Ciò si verifica soprattutto quando si instaurano rapporti costanti d'intesa e di collaborazione con amministrazioni comunali particolarmente sensibili a tali problematiche.

Val la pena, a tal proposito, segnalare un'interessante esperienza — peraltro ancora in corso — avviata dal Comune di Montalbano Ionico due anni fa. Fino ad allora, infatti, le carte erano state abbandonate per decenni e ammassate in un locale adibito a deposito. L'esigenza di recuperare e ordinare tutto il patrimonio documentale aveva spinto gli amministratori a ricercare in primo luogo locali idonei e, successivamente, ad affidare ad un impiegato comunale la direzione dei lavori di un primo sommario ordinamento delle carte.

Esaurita questa fase, che comunque aveva comportato la redazione di elenchi di consistenza e la sistemazione delle carte su scaffali collocati in due distinti locali asciutti e capienti, l'amministrazione comunale si poneva l'ulteriore obiettivo di istituire la Sezione separata d'archivio.

Si concordava all'uopo con la Soprintendenza archivistica un progetto di massima, che, in assenza di altre possibilità, si stabiliva di rendere operativo con un progetto per lavori socialmente utili.

I lavoratori assunti hanno, quindi, seguito un adeguato corso di formazione che si è svolto contemporaneamente alle operazioni di riordino programmate ed eseguite sotto la vigilanza della Soprintendenza archivistica. Le carte più antiche sono tutte confluite in uno dei due locali che si presentava maggiormente idoneo ad ospitare l'archivio storico (figg. 23-25), mentre nell'altro si è costituito l'archivio di deposito. Al momento il progetto è in corso e sta svolgendosi la schedatura di alcune tra le serie già costituite. Di certo, non tutto è stato perfettamente organizzato ed *in itinere* sono anche emersi diversi problemi. Tuttavia, in linea di massima, si può essere soddisfatti di come il lavoro si sta svolgendo. Tra l'altro nel corso della catalogazione della biblioteca comunale, che si svolge parallelamente al riordino dell'archivio, è stato recuperato e portato all'attenzione della Soprintendenza un fondo archivistico di grande interesse che si conservava nei locali della biblioteca, ma di cui nei fascicoli della Soprintendenza archivistica non c'era traccia. L'amministrazione comunale, in attesa di più specifiche e qualificate operazioni di riordino ed inventaria-

zione, su indicazione della Soprintendenza, ha provveduto ad isolare questo materiale e a conservarlo in cassaforte essendo state rinvenute tra le carte anche alcune pergamene e diverse antiche fotografie.

Le situazioni testé presentate attraverso le immagini commentate, pur se con pochi esempi, illustrano con molto realismo le condizioni che caratterizzano gran parte degli archivi comunali lucani. È mia opinione che, salvo le debite eccezioni e a meno di un intervento radicale e immediato sostenuto da una chiara volontà politica di risolvere il problema, ci si stia avviando inesorabilmente verso la distruzione di una cospicua parte della memoria storico-documentaria lucana. Gli archivi sono già da anni abbandonati al loro destino in locali inidonei, in stato di disordine e affidati alle "cure" o agli interventi straordinari di operatori non sufficientemente in grado di garantirne la sopravvivenza né, tanto meno, la fruizione sotto il profilo della ricerca storica. Alle soprintendenze, che assistono impotenti a questa lenta ma inesorabile marcia verso la cancellazione della memoria, non resterà che il compito di attestare una serie di avvenuti decessi.

MICHELINA SESSA

Campania infelix: *gli archivi comunali fra degrado e tentativi di valorizzazione*

La regione Campania ha circa 6 milioni di abitanti (5.762.518 per la precisione, situandosi al secondo posto dopo la Lombardia) ed una superficie di 13.595 Kmq. (la Lombardia conta su 23.872 Kmq.). La densità abitativa è quindi molto alta ed appare particolarmente squilibrata: sulle coste gravitano più di 4 milioni di abitanti (senza contare le variazioni di popolazione determinate da famose e consolidate realtà di turismo e, per altro verso, da nascenti realtà di immigrazione clandestina).

I comuni della Campania sono 551 e la tabella seguente ne chiarisce la distribuzione:

PROVINCIE	COMUNI	SUPERFICIE IN KMQ.	POPOLAZIONE
AVELLINO	119	2.792	441.675
BENEVENTO	78	2.071	295.803
CASERTA	104	2.639	840.737
NAPOLI	92	1.171	3.098.397
SALERNO	158	4.922	1.085.906

Gli squilibri di popolazione uniti ad una grave crisi produttiva, oltre a determinare una delle più alte percentuali nazionali di disoccupazione, si riflettono sulla vita delle amministrazioni locali, spesso in dissesto o strutturalmente deficitarie. Accanto ai centri costieri, popolosi e devastati per lo più dalla speculazione edilizia, esistono i comuni "polvere" nelle zone interne, desolati da decenni di emigrazione e privi di infrastrutture (soprattutto strade e ferrovie).

Quale è la conoscenza dell'oggetto "archivi comunali della Campania"?. – Le amministrazioni comunali campane presentano quindi situazioni profondamente diversificate; operazione preliminare è quella di indagare sul livello di conoscenza degli archivi comunali campani raggiunto dall'amministrazione archivistica, attraverso la vigilanza, tutela e valorizzazione esercitata dal suo istituto periferico (la Soprintendenza); in secondo luogo sarà necessario riflettere sulla qualità e l'aggiornamento delle sue conoscenze.

Un momento di profonda riflessione in questo ambito è rappresentato dal progetto "Anagrafe informatizzata degli archivi italiani", che mira a costituire una banca-dati con obiettivi di gestione e di fruizione; banca-dati destinata cioè alla gestione informatizzata di attività specifiche dell'amministrazione archivistica, ma utilizzata anche per la formazione di strumenti di ricerca.

Il progetto "Anagrafe" ha rappresentato, con tutti i suoi limiti, un elemento di grande novità nel panorama alquanto asfittico dell'attività di vigilanza sugli archivi comunali campani. All'avvio delle attività, la necessità di fornire dati ai rilevatori determinò una riconsiderazione dell'archivio di informazioni della Soprintendenza archivistica per la Campania: gli esiti non furono positivi.

La tabella successiva, riferita alla situazione del 1995, rende conto del grado di "invecchiamento" delle informazioni possedute all'epoca dall'istituto, riportando in percentuale per ciascun decennio le ultime relazioni degli ispettori:

PROVINCIE	1990-1995	Anni '80	Anni '70	Anni '60
AVELLINO	26%	34%	21%	19%
BENEVENTO	23%	43%	20%	14%
CASERTA	17%	31%	35%	17%
NAPOLI	50%	24%	13%	13%
SALERNO	36%	24%	5%	35%

La situazione decisamente allarmante impose un cambiamento di rotta, impegnando la Soprintendenza in un intenso programma di visite ispettive.

La situazione al 1997 è la seguente:

PROVINCIE	Anni '90	Anni '80	Anni '70	Anni '60
AVELLINO	55%	20%	15%	10%
BENEVENTO	98%	2%	—	—
CASERTA	97%	3%	—	—
NAPOLI	99%	1%	—	—
SALERNO	99%	1%	—	—

Il miglioramento è in primo luogo da addebitare all'aumento di risorse disponibili per l'effettuazione di sopralluoghi, poiché fino all'avvio del progetto "Anagrafe" i fondi per il programma ispettivo erano decisamente risibili; la possibilità di poter programmare costanti visite presso i comuni, anche i più periferici, ha determinato una azione di vigilanza costante e tempestiva.

Il secondo elemento da considerare è la diversa organizzazione del lavoro in Soprintendenza, con la creazione di unità operative dedicate alla vigilanza ripartita su base territoriale, precisamente provinciale; ciascuna unità operativa progetta annualmente il numero di archivi comunali da visitare ed usufruisce di sufficienti gradi di libertà per modulare le ispezioni in programmi mensili, che permettono la necessaria flessibilità (emergenze, luoghi raggiungibili solo in alcuni periodi dell'anno, ecc.).

Ma l'elemento determinante è stato l'adozione di uno *standard* di descrizione che puntasse sulle informazioni definibili come "gestionali"[1] (caratteristiche degli edifici, cautele antincendio ed anti-intrusione, scaffalature, situazioni anomale e loro cause, ecc.) e su una descrizione del materiale archivistico sommaria (estremi cronologici, consistenza, serie principali), prescindendo dai livelli di descrizione previsti da "Anagrafe". La scelta di un tracciato semplificato partiva dalla considerazione che gli archivi comunali campani presentavano una indifferenziata realtà di disordine, soprattutto negli archivi di deposito e storici. Presso l'Archivio centrale dello Stato, fino al 1997, sono stati depositati per la Campania solo 43 inventari di archivi comunali, riferiti a 40 comuni, che nella totalità dei casi sono semplici elenchi di consistenza: 31 inventari sono stati elaborati tra il 1906 ed il 1907 e sono precisamente 23 prospetti ed 8 elenchi; tra il 1928 ed il 1938 ne sono stati elaborati 9, ma uno soltanto può essere definito inventario analitico; i più recenti sono un elenco del 1961 e due inventari sommari, rispettivamente del 1967 e 1976[2].

Si è quindi preferito uno *screening* completo di tutte le realtà archivistiche degli enti locali, da cui a volte la Soprintendenza era assente da oltre un trentennio. Solo nei casi in cui l'ordinamento dell'archivio comunale lo consentiva, l'ispettore provvedeva ad una descrizione più analitica del materiale documentario, secondo uno schema *standard* (v. appendice).

Una considerazione: è necessario mutare i metodi ed i tempi di rilevazione dei dati da parte degli istituti di vigilanza archivistica, per assicurare la qualità e l'aggiornamento delle conoscenze sul patrimonio archivistico comunale (così come di tutti gli archivi vigilati).

---

[1] Riferibili alla scheda "Ente" della procedura "Anagrafe".

[2] Cfr. in questo volume il contributo di F. PIZZARONI, alla cui cortesia dobbiamo i dati su esposti.

Gli archivi storici comunali campani. – L'istituzione di sezioni separate d'archivio è in Campania una realtà assolutamente marginale, che riguarda il 2% degli archivi comunali.

La situazione peggiora se si considera il dato di archivi storici aperti regolarmente al pubblico, forniti pertanto di strumenti di ricerca, di locali e di personale: la percentuale scende all'1%. E si tratta sempre di archivi collocati negli edifici delle biblioteche comunali, che usano personale, scaffalature e depositi delle biblioteche.

Ad attenuare le fosche tinte di questo quadro bisogna aggiungere che l'intensa attività di vigilanza di quest'ultimo triennio ha cominciato a produrre frutti: sono stati avviati interventi di riordino (sempre eseguiti a spese dell'ente locale proprietario), sono state organizzate mostre documentarie e dibattiti sulle fonti archivistiche, sono state avviate collaborazioni con università e scuole di ogni ordine e grado.

Esemplare il caso dell'amministrazione del capoluogo di regione, Napoli — vera città metropolitana che coincide sostanzialmente con tutto il territorio provinciale —, che negli ultimi anni ha messo in cantiere, di concerto con la Soprintendenza, alcune iniziative: la destinazione di un edificio a sede dell'archivio storico[3], corsi di formazione per il proprio personale, l'attivazione di possibili canali di finanziamento per la valorizzazione del proprio patrimonio archivistico. Sembra che finalmente la coscienza degli amministratori della maggiore città meridionale percepisca l'archivio come bene culturale.

Ma numerose ed a volte insormontabili si rivelano le difficoltà che si presentano all'attività di valorizzazione: in primo luogo la mancanza di risorse finanziarie. L'assenza dell'ente Regione, che non prevede alcuna forma di sostegno per gli enti locali che intendano recuperare i propri archivi, finisce per condizionare in negativo qualsiasi progetto[4]. L'attività degli assessorati regionali sembra maggiormente rivolta ad un programma di iniziative culturali alquanto effimere: le strutture culturali di base, come gli archivi, offrono poco lustro.

Un'altra difficoltà è quella di reperire personale specializzato cui affidare i lavori scientifici di riordino e di valorizzazione. Non esiste un consistente mercato del lavoro, posta la mancanza di risorse, e quindi sono pochi i liberi pro-

[3] L'edificio destinato a tale scopo, il convento di s. Domenico Soriano a piazza Dante, necessita però di costosi lavori di recupero e sarà disponibile a settori entro un biennio.

[4] Da tre legislature regionali è in attesa di approvazione una legge sui beni culturali in cui la valorizzazione degli archivi trovi finalmente spazio.

fessionisti e le cooperative di riordinatori[5] che possano vantare esperienza di riordinamento di archivi comunali.

D'altro canto l'organico delle amministrazioni comunali raramente prevede personale fornito di adeguata formazione: il più delle volte i lavori di riordino sono basati sulla buona volontà, sull'attaccamento alla storia del proprio paese, sull'esistenza di associazioni culturali o di ricercatori locali particolarmente attivi[6].

Anche nel settore formativo l'ente Regione brilla per la sua assenza: nonostante le numerose sollecitazioni operate dalla Soprintendenza per l'attivazione di corsi rivolti alla riqualificazione degli impiegati addetti ai servizi archivistici comunali, un solo modulo formativo è stato realizzato, quello programmato per gli impiegati del Consiglio regionale.

Uso del quadro di classificazione. – Il quadro di classificazione della circolare Astengo è utilizzato in Campania, alla data odierna, solo dal 2% degli enti locali, per la maggior parte comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. In tutti gli altri casi negli uffici di protocollo è invalsa l'abitudine di indicare, nella finca delle osservazioni, il settore o l'ufficio cui viene destinato il documento in ingresso.

L'adozione del titolario di classificazione per i comuni d'Italia ha avuto in Campania un qualche positivo riscontro solo fino all'inizio degli anni '70; negli archivi storici e di deposito, pur nell'enorme confusione che vi regna, non è raro ritrovare cartelle che riportano le categorie e le classi suggerite, così come i registri di protocollo più antichi recano le segnature previste dal quadro di classificazione. In realtà il quadro di classificazione è stato usato maggiormente per l'archiviazione piuttosto che per la protocollazione, ritenuto cioè un buon sistema di "sistemazione" per la documentazione non più necessaria alla vita amministrativa, piuttosto che inteso come codice genetico di una pratica.

L'attuale mancanza di attività di classificazione degli atti rivela che nei comuni della Campania la gestione documentaria appare come una realtà non meritevole di cure, di studio, di riflessioni; ciascun ufficio gestisce il processo documentario secondo metodi fortemente improntati alla personalità degli impiegati e dei dirigenti, senza verifica condivisa della loro efficienza ed effica-

---

[5] Nel territorio regionale le realtà cooperative, societarie o individuali che offrano servizi nel settore archivistico non superano il numero delle dita di una mano.

[6] Esistono naturalmente consolanti eccezioni quali ad esempio quella di Mercato San Severino che in Campania è probabilmente l'amministrazione locale più attiva nella valorizzazione del proprio patrimonio documentario.

cia. Laddove la pressione dell'utenza è forte (servizi demografici, uffici tecnici) si riesce ad attuare una gestione coerente ed efficace, ma i servizi di tipo interno (affari generali ad es.) risentono nella gestione della mancanza di progettualità.

In particolare gli uffici di protocollo hanno operato in genere senza coordinamento, utilizzando esperienze personali degli addetti, sforniti di formazione specifica; significativo l'esame dei numeri di protocollo impegnati da comuni di uguale popolazione, territorio, collocazione geografica: la differenza può essere anche di migliaia di numeri, risentendo dello "stile" dell'addetto al servizio. Si può senza dubbio concordare con Romiti quando sostiene che gli enti pubblici statali e non statali (così come gli uffici dello Stato) hanno dovuto risolvere quasi sempre "personalmente" i non pochi quesiti della delicata attività di protocollazione, essendo risultato quasi assente un interlocutore centrale capace di fornire indicazioni comuni certe.

L'attività di protocollo rappresenta negli uffici comunali della Campania senza dubbio uno degli aspetti meno approfonditi e più trascurati nell'ambito delle attività dell'amministrazione; la crisi di questo settore, basilare per la funzione organizzativa, è stata determinata da un insieme di cause, prima tra tutte l'aumento delle competenze degli enti locali e la conseguente immissione di nuovo personale, quasi sempre privo di specifiche conoscenze e non addestrato da alcuna forma di tirocinio, che nell'attività burocratica costituisce elemento indiscusso di formazione. Ad aggravare questa situazione la considerazione che in Campania, come in tutta l'Italia meridionale, molto spesso gli uffici degli enti locali (come dello Stato) hanno adottato programmi per l'occupazione giovanile riversando negli uffici, in pochi mesi, una gran quantità di nuovi impiegati, tutti da formare. Gli uffici di protocollo sono probabilmente state le unità organizzative che hanno maggiormente sofferto della mancanza di formazione[7].

Questa situazione, unita all'incremento massiccio della produzione cartacea, ha prodotto nel tempo risultati sempre più scadenti, sviluppando errori ed orrori che sono sotto i nostri occhi.

Elementi di novità. – Agli inizi degli anni '90 una peculiarità campana (ma non solo!) è stato l'intensivo ricorso agli archivi delle amministrazioni locali da parte della magistratura civile e penale; ad esempio molti degli archivi degli uffici tecnici, ancora oggi, sono sottoposti a sequestro per consentirne l'esame

[7] Altra caratteristica peculiare della Campania sono state le emergenze sismiche del 1980 e degli anni successivi, che hanno determinato la costruzione di nuove case comunali con conseguenti traslochi di documenti effettuati in maniera dissennata; altro effetto della ricostruzione post-sisma è stato l'aumento spropositato della documentazione degli uffici tecnici.

alle procure. Questo ha determinato, almeno in alcuni settori, una maggiore attenzione alla gestione documentaria e soprattutto ad una corretta archiviazione, per consentire un pronto recupero delle informazioni.

Ma il più importante elemento di novità è rappresentato dall'attività legislativa che negli anni '90 scompagina equilibri ormai consolidati, facendo emergere il nuovo soggetto: il cittadino/utente.

In primo luogo la legge 142/90, che definisce la nuova potestà statutaria delle autonomie locali, ma soprattutto la legge 241/90, giustamente definita da Penzo Doria la vera legge sull'informatica e sull'archivio corrente e di deposito[8].

Elementi caratterizzanti sono stati la creazione degli uffici di relazioni con il pubblico e l'individuazione e la responsabilità dei procedimenti amministrativi; negli enti locali dove tali novità siano state intese nella loro pienezza si è determinata una maggiore attenzione per gli archivi correnti e di deposito, arrivando finalmente a definire valutazioni dei costi tempo/lavoro per il reperimento delle informazioni. È stato necessario che si affermassero i diritti del cittadino/utente per consentire, forse per la prima volta, la piena coscienza dell'esistenza delle informazioni contenute in un organismo-archivio, la cui cattiva gestione provoca costi non più sostenibili in epoca di finanza "non allegra". Ed essenziale è stato il contributo che l'informatica ha dato all'accelerazione di questo processo, fornendo le tecniche per la valutazione dei costi e dei tempi, dimostrando con insindacabili valori matematici le dimensioni dei costi per la collettività delle cattive gestioni documentarie.

La realizzazione del dettato della 241/90 non può infatti prescindere dall'utilizzo di tecnologie informatiche, connesso naturalmente all'organizzazione efficiente di archivio corrente e di deposito.

Per quel che riguarda l'informatizzazione circa l'80% degli enti locali in Campania ha automatizzato alcuni servizi ed uffici, oltre ad utilizzare intensivamente la videoscrittura.

Non esiste però, a tutt'oggi, alcuna realizzazione di totale informatizzazione della gestione documentaria, intesa come controllo integrato dei documenti elettronici e non elettronici attraverso un protocollo elettronico, l'adozione di un quadro di classificazione e di un piano di conservazione.

Un breve cenno ad un altro elemento di novità: il ricorso ai fondi europei, che per gli archivi riguarda soprattutto la sistemazione strutturale dei contenitori, all'interno dei piani di sistemazione dei centri urbani[9].

---

[8] Da non dimenticare gli elementi di novità dei decreti nn. 29 e 39 del 1993, 344 e 487 del 1994.

[9] Esemplare il caso del Comune di Salerno, il miglior comune della Campania per la spesa dei fondi europei, che è riuscito a ritagliare per l'archivio storico comunale una fetta di risorse all'interno del progetto "Urban", prevedendo il censimento ed il riordino dei fondi archivistici.

Considerazioni finali. – È ormai ineludibile l'avvio di una discussione per aggiornare il quadro di classificazione, che mostra qualche ruga di troppo: una discussione che veda partecipare le professionalità più diverse, a garanzia della soddisfazione di esigenze legittime.

Ma forse ancora più necessaria è l'elaborazione dei piani di conservazione della documentazione, problema che negli ultimi decenni ha prodotto i danni maggiori, ingolfando di documentazione inutile i depositi, sempre più "labirinti di carta". Lo scarto della documentazione superflua rappresenta una delle principali strategie per la conservazione e valorizzazione del bene culturale archivio.

L'ultimo cenno si riserva alla formazione del personale, che va incentivata con ogni mezzo da ogni istituzione competente e, soprattutto, dall'associazione professionale, felicemente avviata su questo cammino.

APPENDICE

SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA PER LA CAMPANIA
Archivi comunali
Standard di rilevazione dei dati

Archivio deposito /corrente

Denominazione fondi o serie	Estremi cronologici	Numero pezzi (bb./regg./voll.)
Deliberazioni del decurionato		
Deliberazioni del consiglio		
Deliberazioni della giunta		
Deliberazioni del podestà		
Deliberazioni del comm. pref.		
Protocolli corrispondenza		
Segreteria		
Ragioneria		
Tributi		
Ufficio tecnico comunale		
Polizia municipale		
Assistenza		
Istruzione		
Agricoltura e/o industria e/o commercio		
Sanità e igiene (prima del 1978)		
Anagrafe		
Leva		
Elezioni		

Archivio di stato civile

Denominazione fondi o serie	Estremi cronologici	Numero pezzi (bb./regg./voll.)
Atti di nascita		
Atti di morte		
Atti di matrimonio		
Atti di cittadinanza		
Atti diversi		
Atti vari		

DAL PROTOCOLLO AL SISTEMA INFORMATIVO

DANIELA CAFFARATTO - DIEGO ROBOTTI

*Archivi di carta, archivi di vetro. L'archivio e il sistema informativo comunale**

I funzionari delle soprintendenze archivistiche sono indotti quasi quotidianamente a confrontarsi con le conseguenze della massiccia introduzione della strumentazione informatica nelle amministrazioni comunali. In questo campo il processo di riorganizzazione degli archivi correnti li coglie spesso impreparati, non solo sul piano informatico, cosa abbastanza ovvia, ma quel che è peggio anche sul versante teorico-archivistico.

Abbiamo quindi inteso approfittare dell'occasione offertaci da questo convegno per soffermarci a riflettere, una volta tanto, su quanto sta accadendo negli archivi delle amministrazioni locali e per contribuire a mettere a punto una linea di condotta nei confronti di tali innovazioni organizzative e procedurali, prima ancora che tecnologiche.

Ci siamo posti, quindi, una questione semplice e netta nella sua drammaticità: che fine faranno le tradizionali procedure di produzione degli archivi comunali a seguito dell'introduzione dei sistemi informativi comunali e dell'adozione sostitutiva (non soltanto integrativa e strumentale) del documento elettronico?

Non è da ieri che nella comunità degli archivisti ci si confronta sugli effetti dell'informatica sulla formazione degli archivi. Oggi, tuttavia, registriamo una novità decisiva: per la prima volta la pubblica amministrazione si dispone, con apposite normative[1] e programmi tecnici, al passaggio al docu-

---

* Sebbene gli autori abbiano lavorato in stretta collaborazione ed unità d'intenti, si deve a Daniela Caffaratto la stesura del paragrafo 4 e a Diego Robotti dei paragrafi 1, 2, 3 e 5.

[1] Con il d.p.r. 10 novembre 1997 n.513 è stato emanato il *Regolamento contenente i criteri e le modalità d'applicazione dell'art. 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59* [la prima delle "riforme Bassanini", N.d.R.] *in materia di formazione, archiviazione, trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici,* regolamento che ha aperto la strada alla concreta transizione ad archivi pub-

mento elettronico, scorgendo in tale strumento un'opportunità di riforma organizzativa interna, per il conseguimento della trasparenza amministrativa e di nuovi, più diretti rapporti con il cittadino.

Siamo quindi alle soglie di una svolta che, in un arco temporale ristretto, cambierà la qualità, la fisicità e le modalità costitutive dei documenti. Se si vuole approntare per tempo un adeguato bagaglio tecnico-scientifico occorre diffondere tra tutti coloro che operano in archivio la consapevolezza della dimensione e delle conseguenze di tale cambiamento.

Quella che segue non va quindi intesa come un'analisi tecnica (che richiederebbe competenze specifiche e sistematicità d'inchiesta) del mutamento in corso, quanto piuttosto come una riflessione alla luce dell'osservazione empirica degli archivi comunali in formazione, vale a dire di ciò che in questi anni sta accadendo nella produzione e nell'archiviazione dei documenti.

1. *Uno schema evolutivo: le due fasi del cambiamento.* – Abbiamo individuato due "stadi" dell'innovazione che ci sembra utile evidenziare. Il primo si potrebbe chiamare del protocollo informatizzato mentre il secondo si riferisce alla compiuta introduzione del sistema informativo dell'ente.

Nel primo stadio (che nella maggioranza dei piccoli comuni italiani, si badi bene, è ancora un processo *in fieri*) il supporto elettronico non entra nel cuore dell'archivio, limitandosi a rappresentare un mero sussidio che si affianca alle tradizionali procedure "cartacee" di conservazione degli atti.

Nel secondo (ancora allo stato nascente e per ora limitato a poche, parziali sperimentazioni negli enti maggiori) si mira al servizio da fornire al cittadino. Un progetto di sistema informativo, quindi, si pone l'obiettivo di integrare la funzione probatoria con quella informativa. In buona sostanza, lo scopo delle attività documentarie non è più circoscritto al tradizionale atto amministrativo, la cui funzione, ovviamente, non si estingue, ma viene affiancata e tendenzialmente surclassata da una nuova finalità. L'atto ammi-

---

blici esclusivamente elettronici. Importantissimi, per ciò che qui si tratta, gli articoli 20, 21, 22 che innovano profondamente la gestione informatica dei flussi documentali introducendo "entro il 31.12.1998" (art. 2 l) la tenuta del protocollo amministrativo e la gestione dei documenti con procedura informatica al fine di consentire il reperimento immediato, la disponibilità degli atti archiviati e l'accesso ai documenti amministrativi per via telematica tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i soggetti privati aventi diritto. Si segnalano inoltre la deliberazione Aipa 30 luglio 1998 n. 24, *Regole tecniche per l'uso di supporti ottici,* e *il Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica* approvato (sempre in attuazione dell'art. 15 della legge 59/97) con deliberazione del Consiglio dei ministri del 16 ottobre 1998.

nistrativo, in tale concezione, non costituisce più l'ultimo ed esclusivo scopo delle attività burocratiche, ma soltanto un punto (o snodo) del flusso. Le procedure di produzione, registrazione e archiviazione dei documenti assumono in tal caso una valenza aggiuntiva come fonte di informazioni da garantire alla cittadinanza, a partire da quelle "obbligatorie" derivanti dal diritto di accesso ai procedimenti.

Tentiamo dunque di capire come queste due fasi solitamente si verificano nei comuni e quali effetti hanno determinato e determinano sulla vita degli apparati burocratici coinvolti.

2. *La prima fase: informatizzazione del protocollo.* – Dopo un inizio stentato negli anni ottanta, il protocollo informatizzato è andato via via diffondendosi negli ultimi cinque anni. Ultimamente è stato pure introdotto in enti di piccolissime dimensioni (quelli con poche centinaia di abitanti, particolarmente numerosi in Piemonte e in Valle d'Aosta): è il segno di una definitiva caduta delle ultime "resistenze" alla sua adozione da parte degli amministratori o del personale di segreteria. Se si escludono alcune grandi municipalità, che dispongono di personale specializzato in grado di redigere programmi informatici specifici, si tratta quasi sempre di "pacchetti" chiusi, scelti da cataloghi di vendita dei software rivolti alle amministrazioni locali, che comprendono vari tipi di prodotti utili ai diversi uffici comunali, quali i servizi demografici, urbanistici, contabili, fiscali.

Ciò che spesso contraddistingue tali pacchetti è la loro rigidità: si acquistano, di solito, a scatola chiusa senza aver avuto l'opportunità di "testare" il programma. Tra i prodotti sul mercato c'è di tutto, da programmi più che dignitosi che, se non altro, sono il frutto di una pluriennale esperienza, a vere e proprie "bufale". Spesso non si tratta di programmi progettati per le pubbliche amministrazioni e le loro esigenze, quanto, piuttosto, di adattamenti di software elaborati per aziende private, frettolosamente adattati alle supposte esigenze dell'ente pubblico. In alcuni casi, addirittura, si dovrebbe più appropriatamente parlare di un semplice registro automatizzato della corrispondenza, tanto sono semplificate le funzioni che la base dati riesce a gestire: numero progressivo, data, mittente o destinatario.

Sul mercato sono reperibili anche prodotti di buona fattura con cui è possibile classificare e legare precedenti e susseguenti in un virtuale fascicolo. Non di rado, però, si riscontra una notevole pesantezza delle operazioni di classificazione e (virtuale) fascicolazione, che inducono poi il protocollista, nella routine quotidiana, a trascurarle o a rinviarle *sine die*.

Comunque gli effetti sulle pregresse patologie archivistiche dell'ente sono pressoché nulli: se prima non si classificava, non si formavano i fascicoli, si affidava la gestione e la prima conservazione delle pratiche ai singoli servizi senza alcuna possibilità di governo unitario dei flussi documentari, se non esisteva archivio di deposito (se non come mero ripostiglio), ora, dopo l'introduzione del protocollo informatizzato ... si persevera nell'identica maniera.

Va ad ogni modo riconosciuto che l'adozione di un buon data–base per la registrazione degli atti può avere alcune benefiche conseguenze sulle specifiche mansioni degli addetti. Esso infatti:

– favorisce la normalizzazione della descrizione dell'oggetto, così importante ai fini delle successive ricerche, soprattutto se — e nella misura in cui — sono previste liste di autorità in linea;

– induce il compilatore a maggior precisione e comunque riduce il verificarsi di alcuni ricorrenti errori di disattenzione;

– facilita la ricerca dei documenti, soprattutto se la si effettua nei campi dedicati alle date, ai mittenti ed ai destinatari;

– può favorire la concatenazione dei precedenti e susseguenti, sempre che il programma lo consenta e che l'operatore abbia modo e voglia di applicarvisi.

Un cenno a parte meriterebbe la classificazione e la istituzione dei fascicoli in un tempo dilazionato rispetto alla registrazione del record relativo al singolo documento protocollato.

Molti programmi consentono la classificazione anche non contestuale, vale a dire accettano il record ancora "grezzo", permettendo in seguito di aggiungere il codice di classificazione nonché altri attributi o rinvii. Lavorando all'affinamento di tali funzioni (che ovviamente richiedono l'attenta, intelligente partecipazione dell'operatore, poiché impongono comunque scelte discrezionali che nessuna macchina è in grado di compiere) si potrà conseguire una migliore concatenazione di singoli documenti relativi ad un medesimo affare, ma è evidente che non si produce un vero e proprio archivio, in quanto ciò che si ottiene è ancora un fascicolo virtuale e non si viene a formare, in ogni modo, un vincolo archivistico reale.

La classificazione a posteriori dell'atto, ossia non contestuale alla sua registrazione, è del resto un tema troppo scottante all'interno della comunità degli archivisti (considerata la centralità del momento della registrazione a protocollo per la stessa origine del vincolo archivistico) per poter intervenire compiutamente sull'argomento. Qui ci limitiamo a sottolineare come la possibilità di addizionare attributi al record della prima registrazione apra un campo

nuovo allo sviluppo di procedure e programmi relativi alla successiva elaborazione (dall'archiviazione alla repertoriazione, all'indicizzazione) della base di dati che si forma con un protocollo informatizzato.

3. *La seconda fase: il sistema informativo.* – In alcuni grandi comuni si sta predisponendo un sistema informativo integrato. Tale termine, se nel linguaggio ordinario non designa, di per sé, nulla di più del complesso di macchine, di procedure e di programmi adibiti all'elaborazione dei dati, nelle pubbliche amministrazioni assume un significato nuovo, quasi dirompente, soprattutto se confrontato con il complesso delle tradizionali procedure burocratiche di cui il protocollo e l'archivio sono il cuore.

Il sistema informativo progettato da alcuni comuni comporta il passaggio da una somma di attività burocratiche informatizzate, tra loro spesso non comunicanti, ad una unica rete che ingloba e gestisce:

– i processi di trattazione delle pratiche e l'intera, ordinaria attività burocratica;

– la protocollazione, la prima archiviazione, le operazioni di selezione, conservazione e scarto, l'archiviazione permanente, l'inventariazione;

– l'accesso alla documentazione da parte degli aventi diritto;

– la distribuzione ad una generica utenza pubblica (i residenti, ma anche il cittadino in genere) di informazioni che, in alcuni casi, possono essere attinte dai documenti amministrativi.

4. *Due esempi significativi.* – Tra le amministrazioni locali piemontesi abbiamo scelto due grandi comuni della prima cintura torinese, Moncalieri e Grugliasco, in quanto, a nostro parere, indicativi del modo in cui il nascente sistema informativo si rapporta al preesistente servizio archivistico. In entrambe le situazioni, infatti, opera, con specifico apparato, un servizio archivistico ove sono in corso importanti innovazioni tecnico-organizzative.

Nel comune di Moncalieri gli uffici protocollo e archivio sono distinti. L'ufficio protocollo, come peraltro nella maggioranza degli enti locali, ha il solo compito di registrare la corrispondenza in arrivo e in partenza e di smistare ai servizi competenti gli atti pervenuti.

L'ufficio archivio, invece, si limita a ricevere dai diversi uffici le pratiche concluse (oltre al carteggio minuto della segreteria generale), quindi le classifica in base al titolario della circolare Astengo e le archivia redigendone il repertorio.

Da alcuni anni il centro elaborazione dati del comune lavora ad un progetto di informatizzazione dei "flussi documentari". Tra il 1995 e il 1996 già si

sono informatizzate le linee di attività relative alla preparazione e redazione degli atti deliberativi, dell'ufficio commercio e dell'edilizia privata.

Con il 1997 si è entrati in una fase ben più impegnativa, con la predisposizione di un "progetto modello" (questo il termine utilizzato) in grado di trattare i flussi e la documentazione prodotta da tutte le aree amministrative dell'apparato comunale. In altre parole, tale progetto verrà man mano esteso a tutti gli uffici ed è sin d'ora concepito in previsione del passaggio integrale al documento elettronico, anche se nelle prime fasi sarà ancora un sistema misto, cartaceo ed elettronico.

Per quanto ci interessa più da vicino, l'ufficio su cui il progetto si impernia è il protocollo. Gli impiegati e le attrezzature di tale struttura sono pertanto già stati coinvolti in un piano di ampliamento di risorse tecnologiche, di incremento e formazione degli addetti. Per contro, il progetto non prevede di toccare l'ufficio archivio. Tale servizio, infatti, viene percepito come mero ricettore finale dei materiali prodotti dai flussi documentali. Poiché il "progetto modello" si applica ai flussi documentali, è sembrato ovvio che l'archivio ne venisse escluso in quanto in esso non veniva svolta alcuna attività burocraticamente rilevante.

Vediamo ora quali sono i pregi e i difetti di questa impostazione. I pregi principali sono il governo, tendenzialmente esaustivo e sistematico, di tutte le procedure documentarie, il controllo (e l'accessibilità reale) dei procedimenti amministrativi, la rilevazione dei flussi che, tra l'altro, consente di introdurre corrette procedure di scarto, almeno per i procedimenti più ripetitivi.

Il maggior difetto sta invece nel diaframma che si viene a creare tra l'archivio, ancora legato alle tradizionali procedure, e il protocollo, investito dall'innovazione. I punti di sofferenza del precedente sistema archivistico (in particolare la cesura tra il protocollo e l'archivio e la classificazione fatta una volta conclusa la pratica) vengono riprodotti ed esaltati nelle nuove procedure rischiando, in tal modo, di consolidarli definitivamente[2].

---

[2] Fortunatamente, anche nel Comune di Moncalieri sono in corso di attuazione alcuni progetti volti a razionalizzare, anche con l'utilizzo di sussidi informatici, l'archiviazione e il reperimento delle pratiche concluse. Ultimamente, inoltre, si è passati dalla precedente "incomunicabilità" tra il servizio elaborazione dati e l'archivio ad una promettente collaborazione. Ce ne dà conto una memoria che dobbiamo alla cortesia dell'archivista Antonella Pieri: «Quando sono entrata in servizio, circa un anno fa [ossia alla fine del 1997, N.d.R.], il sistema di protocollazione informatica decentrata era già in fase di avanzata implementazione: è ben presto apparso chiaro che i vantaggi (in termini di gestione e controllo della produzione documentaria, razionalizzazione dei flussi documentari, accesso all'informazione e gestione delle procedure) che il sistema è in grado di offrire sono drasticamente ridotti se i servizi archivistici non

Inoltre la sovrapposizione tra supporti elettronici e cartacei nella documentazione che si formerà nei prossimi anni non potrà che creare difficoltà per l'archivio di deposito, che si vedrà costretto ad organizzare la conservazione di un archivio misto senza ancora aver potuto consolidare regole e criteri, basti pensare alla complessa questione legata alla selezione e allo scarto dei documenti.

La situazione del Comune di Grugliasco era in origine alquanto differente e la soluzione adottata può essere considerata diametralmente opposta alla precedente.

Fino a pochi anni or sono non esistevano né il servizio di archivio né un unico ufficio protocollo. La registrazione della corrispondenza in arrivo e partenza veniva effettuata (senza alcuna classificazione, naturalmente) nei vari protocolli "decentrati" esistenti nei diversi uffici. Una svolta radicale avviene a partire dall'entrata in servizio dell'attuale archivista comunale. Innanzitutto si approva il regolamento per l'archivio corrente e per il protocollo che introduce un titolario per la classificazione degli atti sulla traccia del titolario Astengo, rimodulato in base alle effettive competenze dei diversi uffici[3]. I protocolli decentrati sono pertanto stati mantenuti, ma unificati, da una norma interna, nelle procedure e nei criteri.

Una volta riorganizzate le procedure su supporto cartaceo, sotto la supervisione del responsabile dei servizi archivistici, si è passati a progettare l'informatizzazione. L'esistenza di più punti di protocollazione ha imposto un'architettura a rete. Il sistema scelto rende compatibili le due esigenze: da un lato, il protocollo della singola ripartizione amministrativa consente il decentramento, dall'altro, il numero unico e progressivo attribuito automaticamente dal sistema ad ogni nuova registrazione garantisce l'uniformità e il controllo sulla correttezza delle procedure seguite.

---

sono chiamati in causa, anzi, se non partecipano direttamente alla progettazione del sistema, affermando le esigenze di conservazione della documentazione fin dal momento della sua produzione. Su questi presupposti è stato quindi avviato un progetto, coordinato tra archivio e servizio elaborazione dati, che prevede come primo indispensabile passaggio il coinvolgimento di tutti gli uffici, allo scopo di ricostruire i flussi documentari, di coordinare con l'Archivio generale i numerosi archivi correnti e di offrire agli uffici gli strumenti archivistici essenziali per la loro gestione (il decentramento di alcune funzioni archivistiche è infatti inevitabile in un ente di dimensioni medio-grandi come è Moncalieri); il sistema informatico sarà quindi integrato, prevedendo le funzioni di classificazione del documento presso l'ufficio all'atto della presa in carico dal protocollo informatizzato, costituzione del fascicolo (cartaceo e virtuale), sua movimentazione presso differenti uffici e successivo versamento in archivio di deposito, con l'intervento e l'assistenza dell'archivista durante tutte le fasi del processo».

[3] Ad esempio, le pratiche relative ai lavori di costruzione di uffici municipali, scuole e cimitero non sono più attribuite rispettivamente alle categorie prima, quarta e nona, ma sono tutte riunite nella decima (lavori pubblici).

Attraverso una connessione proceduralizzata tra le attività di protocollazione e quelle di archiviazione si forma la pratica. In estrema sintesi:

– tutti gli atti pervenuti vengono registrati al protocollo generale che li smista agli uffici competenti;

– l'ufficio ricevente richiama a video i dati di protocollo dell'atto (tramite il numero già attribuito) e aggiunge la classificazione che sceglie dalle tabelle disponibili in linea;

– i documenti non protocollati (ad esempio le deliberazioni) vengono in ogni caso classificati in base alla pratica di riferimento;

– le procedure di archiviazione consentono il "trascinamento" delle pratiche non concluse da un anno all'altro e la loro automatica rinumerazione;

– la ricerca degli atti si può eseguire sia in base ai campi della registrazione a protocollo sia in base a quelli di archiviazione; in questi ultimi si possono tuttavia ricercare soltanto i fascicoli e non i singoli atti.

5. *Prime riflessioni.* – A Grugliasco, a differenza che a Moncalieri, la riorganizzazione dell'archivio ha preceduto l'informatizzazione: soprattutto in tale caratteristica sta, a nostro parere, la principale lezione che si può trarre dal confronto tra le due organizzazioni prese in esame.

Qualora l'informatizzazione pervada un sistema archivistico già afflitto da annose patologie, il risultato non potrà che essere l'emarginazione dell'archivio dal cuore del sistema informativo. In pratica si può prevedere, senza grandi sforzi di fantasia, che gli archivi correnti dei comuni, oggi di fatto inesistenti, in quanto servizi, nella maggior parte degli enti, si "scioglieranno" nei nuovi sistemi informativi mentre gli archivi di deposito tenderanno a scomparire e le loro presenti funzioni verranno assolte dalle memorie informatiche.

In questo (troppo pessimista?) scenario, l'archivista rischia grosso, specie se si arrocca a difesa delle sue residuali prerogative: emulo di quel soldato giapponese ignaro della fine della guerra e asserragliato su un atollo, continuerà a trastullarsi con i "suoi" documenti cartacei sempre meno rappresentativi dell'attività burocratica reale e con il "suo" sistema di classificazione sempre più avulso dall'organizzazione dell'ente.

Di certo l'archivista non deve e non può cambiare natura e convertirsi *tout court* in un informatico, ma può ambire a qualificarsi come interlocutore privilegiato di chi progetta il sistema informativo.

A tale proposito è bene non farsi troppe illusioni: le tradizionali prassi archivistiche non sono in grado di rispondere a tutte le esigenze informative di un ente pubblico territoriale. Una preventiva riorganizzazione dei servizi di

archivio e protocollo, però, favorisce un'oculata progettazione del sistema informativo, se non altro perché, in tal modo, allo sviluppo del sistema informativo corrisponde un'immediata agevolazione di tutte le attività archivistiche, soprattutto di quelle al di fuori del controllo dei servizi d'archivio. I costi per gli investimenti ed il funzionamento del sistema, in tal modo, possono essere imputati a diversi centri di spesa tra i quali, non ultimo, lo stesso servizio d'archivio.

Il nuovo quadro normativo in materia di documenti e archivi elettronici, come già si accennava in apertura, rende certo il passaggio ai supporti informatici. Non sappiamo ancora bene quando e in quali forme, ma possiamo star sicuri che è imminente. Tale eventualità può non allettare, ma è saggio prepararsi per tempo.

Alcuni effetti positivi, proprio per la quotidianità degli archivisti di ente, si possono già intravedere. Se veramente la sostituzione del documento cartaceo sarà integrale, la dicotomia tra supporti elettronici e cartacei verrà gradualmente superata: rimarranno solo originali su supporto elettronico e le stampe saranno da considerare alla stregua di copie o tutt'al più di estratti. Inoltre l'affermazione dell'originale unico su supporto informatico determinerà la scomparsa dell'attuale ridda di fotocopie di cui sono infarciti gli archivi cartacei.

La partita si giocherà intorno ai modi in cui si realizzerà la transizione. Se gli archivisti sapranno cogliere l'occasione storica del passaggio al documento elettronico potranno aggredire alle fondamenta le patologie di cui gli archivi correnti hanno sofferto per tutto il '900 (e che più di un intervento ha qui deplorato), non ultime, le gravi difficoltà di applicazione della circolare Astengo.

A nostro parere un corretto progetto archivistico (e informativo) deve innanzitutto partire da un'analisi approfondita dei concreti flussi documentali al fine di integrarli in un sistema di archiviazione (e reperimento) degli atti. Considerata la frequente riorganizzazione degli incarichi e delle responsabilità, sarà opportuno strutturare tale archiviazione in base alle competenze, relativamente stabili, piuttosto che alle funzioni, sempre più mutevoli ed aleatorie.

Sarà però sulla capacità propositiva che in primo luogo si giocherà il ruolo degli archivisti nei prossimi anni. Se si saprà presentare l'archivio dell'ente come una potente banca dati (gratuita e in permanente aggiornamento) e a far apprezzare le possibilità di accesso ai dati dell'archivio, non come mero adempimento formale, ma per l'intrinseca opportunità di rendere disponibili (con opportuni filtri e controlli) le informazioni contenute nei documenti, allora sull'archivio e sul suo personale tecnico saranno concentrate risorse

anche cospicue per l'acquisizione di attrezzature e per la formazione degli operatori. Altrimenti ci sembra purtroppo inevitabile una (nemmeno troppo lenta) devitalizzazione delle loro funzioni, che si ridurranno in breve tempo alla mera conservazione della memoria documentaria dell'ente. Una memoria che, col trascorrere degli anni, verrà considerata di rilievo esclusivamente storico-culturale, in quanto riferibile ad un'epoca ormai conclusa, "quando ancora i documenti si scrivevano sulla carta".

ROBERTO GRASSI - DOMENICO QUARTIERI

Protocollo, archivio corrente e sistema informativo

Premessa. – Le considerazioni che di seguito vengono esposte sono nate all'interno della esperienza di un gruppo di lavoro promosso dalla Regione Lombardia per la riorganizzazione del suo servizio di protocollo e archivio corrente.

Il gruppo era costituito da esperti giuridico-amministrativi, da "uomini dell'organizzazione" cioè rappresentanti dei servizi organizzativi, da informatici (analisti e progettisti), da addetti al sistema informativo e, naturalmente, (alcuni direbbero più correttamente, finalmente) da archivisti.

Ci piace sottolineare il fatto che il contributo degli archivisti è apparso, senza false modestie, rilevante.

Innanzitutto occorre premettere che l'ente Regione non aveva, per quanto riguarda gli aspetti relativi alla protocollazione degli atti, una prassi corretta e nemmeno univoca:

– molte componenti della organizzazione regolavano la faccenda in forme e modi autonomi, arbitrari e per di più non coordinati;

– vi erano situazioni che vedevano un unico protocollo informatizzato condiviso da più assessorati, gestito con procedure informatiche sviluppate in ambiente mainframe, accanto ad altre situazioni che invece registravano l'esistenza di protocolli manuali o informatizzati per singoli assessorati;

– accanto a questi vi era poi un proliferare incontrollato e "selvaggio" di protocolli di servizio e addirittura di ufficio.

Inutile dire che le modalità di registrazione erano le più disparate.

Un dato comune a tutte le soluzioni adottate consisteva nel fatto che era assente dovunque non solo una qualche forma di classificazione ma, addirittura, qualsiasi attenzione alle problematiche archivistiche.

A partire da questa sconfortante premessa il gruppo di lavoro regionale ha inteso suggerire percorsi di soluzione al problema che tenessero conto dei vari aspetti: quelli giuridici, quelli organizzativi, quelli archivistici ed infine quelli inerenti i rapporti tra protocollo e sistema informativo regionale.

È su questo ultimo aspetto che vorremmo centrare le considerazioni che seguono.

Occorre dichiarare innanzitutto che il risultato raggiunto dal gruppo di lavoro è stato duplice: è stato stilato un regolamento per il protocollo, deliberato dalla Giunta regionale nello scorso dicembre, e si è proceduto allo sviluppo di un applicativo software, realizzato dalla agenzia regionale Lombardia Informatica, che proprio in queste settimane comincia a muovere i primi passi.

In queste giornate si sta entrando proprio nella fase operativa. È stato aperto un cantiere che sta iniziando a produrre i primi risultati, che sono chiaramente solo indicativi: aggiustamenti ed anche mutamenti di rotta sono ancora possibili senza gravi intoppi.

Il modello di sistema di protocollo elaborato dal gruppo è largamente debitore nei confronti dei più recenti contributi archivistici in merito (ossia le pubblicazioni di Antonio Romiti e di Stefano Pigliapoco) e anche dello studio di fattibilità elaborato dall'Aipa.

A questo ultimo documento tra l'altro si è espressamente ispirata la proposta di adozione di un sistema di protocolli federati che è contenuta nel regolamento da poco adottato.

Fatte queste indispensabili precisazioni preliminari, entriamo nel tema di questa breve comunicazione.

Operare per atti formali. – È ormai diffusa la convinzione che nella amministrazione pubblica si stia passando da una logica attenta alle procedure ad una centrata sui progetti e sui risultati.

Nonostante ciò nella amministrazione pubblica, per via del quadro normativo in cui si colloca il suo operare, non solo la procedura continua giustamente ad essere importante ma rimangono importanti anche gli aspetti formali della procedura: tra gli altri, le modalità di produzione, di trasmissione, di registratura del documento cartaceo.

Si dice che nella amministrazione pubblica ciò che è scritto (e opportunamente registrato) esiste e ciò che non è scritto (e dunque non registrato) non esiste.

Ci si può interrogare se questo principio, che alcuni peraltro definiscono con il termine "patologia", e la prassi che ne deriva siano effettivamente da

ostacolo ad un ammodernamento dei processi lavorativi; così come ci si può chiedere se un'eccessiva attenzione al pezzo di carta rappresenti effettivamente la barriera che ci separa da performance più moderne, più efficienti.

Il gruppo regionale di lavoro ha ritenuto di rispondere a queste domande con un no.

Anzi il senso di questa comunicazione è proprio di dimostrare in qualche misura che una prassi "tradizionale" — attenta alla procedura, attenta alla carta, attenta alla protocollazione — può coniugarsi con logiche di efficienza e di efficacia.

La necessità di documentare formalmente tutto ciò che avviene, comunque la si pensi, è un elemento che noi assumiamo come dato di fatto al momento non modificabile.

L'amministrazione dunque parla ed opera per atti formali che vanno prodotti e che vanno registrati al protocollo.

Il protocollo attesta l'esistenza o meno degli atti di una amministrazione pubblica.

Come giustamente sottolinea a questo proposito il professor Romiti, nella giurisprudenza il protocollo risalta come un documento di fede privilegiata.

Ma il protocollo non è solo questo; il protocollo è anche la raccolta sistematica dei dati relativi alle carte in entrata e in uscita da una determinata organizzazione.

E quali sono questi dati: oltre ai quattro elementi fondamentali la cui combinazione identifica in modo univoco un determinato documento (numero progressivo, data di protocollo, mittente o destinatario, oggetto) ve ne sono altri che, situazione per situazione, possono essere ritenuti utili se non addirittura necessari per una completa registrazione del protocollo.

Ad esempio, nel modello di protocollo automatizzato che il gruppo regionale ha elaborato, sono previsti altri dati aggiuntivi ai quattro fondamentali: la classificazione archivistica, l'eventuale protocollo del documento o dei documenti precedenti, il codice di individuazione del procedimento cui il documento afferisce, l'indicazione della struttura o del funzionario al quale l'atto è assegnato e così via.

Per inciso è da notare che questo della assegnazione è un tema delicato che chiama in causa l'attuazione delle norme sull'accesso e sulla trasparenza previste dalla l. 241/1990. Senza voler estendere oltre queste considerazioni basta qui sottolineare il fatto che all'interno di un sistema di protocollo, o meglio nella progettazione di un sistema di protocollo, è auspicabile che venga tenuto presente anche questo aspetto non secondario.

Il protocollo è in sostanza, nel quadro di una amministrazione pubblica, non solo la testimonianza della esistenza di determinati atti e, dunque, di determinate pratiche relative a determinati procedimenti, ma è anche la raccolta naturale ed organica di una serie di dati salienti relativi all'attività di una amministrazione.

Tutto ciò può avere una qualche utilità per il sistema informativo dell'organizzazione.

In altri termini quello che si vuole affermare è che una componente, si può dire la principale, del sistema documentario di una organizzazione pubblica, quale è appunto il protocollo, può al contempo rappresentare una componente del suo sistema informativo.

Meglio: il protocollo si può configurare come una cerniera, un punto di unione tra i due sistemi.

Ma come possono interagire protocollo e sistema informativo? Più precisamente: in che modo e a quali condizioni può essere contestualizzato l'apporto del servizio di protocollo al sistema informativo?

Evitando in questa sede di scendere nei particolari sul che cosa sia un sistema informativo, ci limitiamo a fornirvi una delle tante definizioni che la bibliografia in materia ci mette a disposizione.

Una possibile definizione di sistema informativo informatizzato potrebbe, ad esempio, suonare così: "un sistema informativo informatizzato è un insieme di elementi di natura eterogenea (dati, macchine, procedure, persone, ecc.) finalizzato alla raccolta, allo stoccaggio, alla elaborazione di dati per la produzione tempestiva di informazioni rivolte ad utenti".

E si parla di sistema informativo informatizzato dato che sistemi informativi non automatizzati sono esistiti prima, e continuano ad esistere nonostante l'informatizzazione.

Risulta chiaro da questa definizione come il destino di queste informazioni sia quello di essere riutilizzate, dopo adeguata elaborazione, da differenti utilizzatori.

Ci sono pertanto informazioni destinate ad essere utilizzate a supporto di attività operative, altre a supporto di attività di programmazione e controllo direzionali (processi decisionali per le attività di routine), altre ancora a supporto di attività di pianificazione e controllo strategiche (processi decisori non programmati).

Il sistema protocollo contiene dati elementari che, una volta elaborati, possono produrre dati di sintesi che a loro volta possono generare informazioni. Queste informazioni possono costituire la base di un efficiente sistema informativo.

Come già in precedenza segnalato, la raccolta dei dati elementari nel sistema protocollo avviene in modo naturale senza alcuna attività specifica di recupero.

Il protocollo come fonte di dati e informazioni. – Concretamente come si può tradurre il potenziale contributo di dati, ma anche di informazioni, provenienti dal protocollo al sistema informativo?

Solo una prassi un po' più collaudata potrà illuminare compiutamente sulle potenzialità informative del protocollo automatizzato.

Tuttavia pare già possibile anticipare con alcuni esempi, per altro piuttosto banali, alcune modalità di interazione tra i due sistemi (quello documentario e quello informativo).

Un piccolo esempio a livello "strategico" ossia di alta direzione: le informazioni necessarie a questo livello si configurano per essere di supporto alle attività di pianificazione.

Sono informazioni in larga parte esterne alla organizzazione, ma in parte sono anche provenienti dall'interno. È a questo secondo aspetto che ci si riferisce.

Periodicamente viene richiesto agli uffici di produrre tavole riassuntive relative agli aspetti più diversi della attività dell'organizzazione: ad esempio elenchi relativi a un determinato tipo di procedimento, elenchi di procedimenti relativi a determinati soggetti, oppure a determinati periodi, oppure a determinate aree geografiche eccetera.

Per precisare ulteriormente l'esempio e con riferimento ad esperienze vicine, parliamo di alcune direzioni generali della Regione Lombardia.

Capita piuttosto di frequente che venga richiesta la produzione di *report* su quante richieste di contributi si sono ricevute in un certo periodo, da parte di quali soggetti eccetera.

Tutte queste richieste naturalmente possono servire ai vari gradi della direzione per riorientare l'attività dell'organizzazione o segmenti della organizzazione, eventualmente contribuendo anche a misurare l'efficacia della azione esterna.

Analoghi elenchi o dati di sintesi relativi alla gestione di procedimenti possono essere richiesti al fine di verificare e "misurare" il volume di attività di servizi, uffici, unità produttive, funzionari ecc., con finalità che potremmo genericamente definire attinenti alla sfera del controllo di gestione.

Inutile sottolineare come la produzione di queste "viste di sintesi" richieda talora un notevole impegno lavorativo, buona parte del quale va nella

ricerca, nella selezione, oltre che nella successiva elaborazione del dato originario. Dato che, almeno in parte, può essere già presente presso il protocollo.

In termini espliciti si verifica spesso che si produce una diseconomia per la raccolta di dati e per la generazione delle relative informazioni, quando dati e informazioni potrebbero essere agevolmente reperiti presso il servizio di protocollo.

Sempre che, naturalmente, esistano le condizioni necessarie. Non basta cioè che il protocollo venga informatizzato e che, eventualmente, sia anche in grado di acquisire e gestire immagini dei documenti. Ciò non è sufficiente: occorrono altre pre-condizioni.

Altro esempio a livello "tattico", a livello cioè della programmazione intermedia, può riguardare le istruttorie di piani di finanziamento.

Capita spesso che, esaminando le richieste di contributo da parte di enti pubblici o privati, il singolo funzionario responsabile o gestore del procedimento di finanziamento sia nelle condizioni di considerare unicamente la pratica a lui assegnata, mentre è assai frequente che il soggetto richiedente abbia presentato alla organizzazione altre analoghe richieste su progetti o attività contigue o complementari.

Può essere di una qualche utilità per chi gestisce la fase istruttoria essere a conoscenza della molteplicità di richieste del potenziale beneficiario, per meglio contestualizzare il suo segmento istruttorio.

Due condizioni e una conclusione. – L'informatizzazione del servizio di protocollo appare condizione necessaria ma non sufficiente perché questo assolva compiutamente ad una possibile funzione di erogatore di dati e informazioni.

Una condizione preliminare è quella relativa al personale che ad esso viene assegnato.

Crediamo che si sia chiarito da quanto sin qui esposto che è nostra convinzione, così come dell'intero gruppo regionale di lavoro, che il servizio di protocollo debba essere chiamato nell'immediato futuro ad assolvere un ruolo parzialmente diverso, in qualche misura più ampio e complesso rispetto alla tradizione.

Nella nostra idea il servizio di protocollo deve in qualche misura essere "ricollocato" in quello che con orribile termine viene definito "funzionigramma".

Da un ruolo di smistamento delle carte, a cui nella migliore delle ipotesi viene anche riconosciuta quella funzione di tipo "notarile" giustamente enfatizzata dal professor Romiti, ad un ruolo anche di erogatore di informazioni, componente del sistema informativo.

È fin troppo evidente che questo auspicabile "salto di qualità" necessita di personale adeguatamente e specificamente preparato.

Qualcosa insomma di molto diverso da quanto solitamente avviene.

Un'ulteriore condizione, che ci sembra di dover evidenziare perché questa vocazione informativa possa essere pienamente assolta, riguarda il controllo della immissione dei dati, controllo di cui si deve tener conto ovviamente nella fase di progettazione.

Per tornare ai casi concreti sopra citati, occorre riconoscere che, se si intende effettuare selezioni di record ed elaborazione di informazioni in base ad esempio al tipo di procedimento, al tipo di soggetto, all'area geografica eccetera, bisogna compiere uno sforzo preliminare di studio per l'utilizzo di un linguaggio precontrollato.

Al momento l'orientamento del gruppo di lavoro regionale è quello di implementare nella applicazione del protocollo almeno tre liste controllate, liste che, nell'architettura software, assumeranno presumibilmente la forma di archivi relazionati:

– mittenti/destinatari (anagrafiche);

– oggetti e/o procedimenti a cui gli oggetti si riferiscono (almeno dei più tipici);

– gli assegnatari delle missive e/o i responsabili della pratica (in definitiva l'organigramma della struttura).

Ad eccezione dell'ultimo punto, cioè l'organigramma regionale, tutto il resto è ancora da costruire.

La elaborazione delle liste dei mittenti e destinatari e degli oggetti e/o procedimenti si suppone dovrà essere effettuata per ciascuna direzione generale o almeno per ciascuna area funzionale.

Questo lavoro non è stato ancora affrontato anche se esiste un'interessante esperienza presso il protocollo informatizzato della Direzione generale agricoltura.

Due parole conclusive su uno scenario possibile.

Sembra ormai prossima la prospettiva che l'amministrazione pubblica debba attrezzarsi per essere in grado, almeno nel medio periodo, di organizzare e gestire i documenti elettronici.

Dal punto di vista della dottrina archivistica (e diremmo anche dal punto di vista della diplomatica, come ci insegna Luciana Duranti) l'introduzione del documento elettronico non comporterà probabilmente mutamenti sostanziali: dal punto di vista concettuale permarranno pressoché inalterate le consuete problematiche relative alla produzione, alla trasmissione, alla classificazione, alla protocollazione dei documenti eccetera.

La stessa organizzazione in fascicoli non sarà concettualmente sconvolta anche se, come è ovvio, "fisicamente" una cosa è organizzare carte, altra è organizzare file elettronici.

Cambierà invece, e di molto, lo scenario logistico e organizzativo: bisognerà in qualche modo pensare ad una sorta di archiveconomia elettronica.

In questo scenario, che non ci pare poi così distante nel tempo, noi riteniamo che crescano le possibilità per l'archivio di servire utilmente le risorse informative.

In altri termini le funzioni squisitamente archivistiche potranno proficuamente essere integrate ed esaltate nell'ambito dei sistemi informativi senza snaturarsi. Per l'archivistica ci pare questa una occasione ma anche una sfida, verrebbe da dire, epocale.

EUGENIA VANTAGGIATO

L'informatizzazione degli archivi correnti dei comuni della Puglia

Sono numerosi i comuni della Puglia che hanno cominciato a provvedere, già da alcuni anni, alla introduzione delle tecnologie informatiche per sostenere la gestione di servizi amministrativi e tecnici da essi erogati: dall'anagrafe e stato civile fino al protocollo.

Le procedure e i tempi di attuazione e di completamento di tali ristrutturazioni sono stati molto diversificati per ciascuno degli oltre duecentocinquanta comuni pugliesi, tanto che ancora oggi sarebbe poco significativa ogni statistica che ricavasse i suoi dati dalle singole situazioni.

La nostra regione tuttavia compare al decimo posto nella graduatoria nazionale degli enti locali che hanno trasmesso, nel corso del 1997, alla Commissione governativa sull'accesso i relativi regolamenti, smentendo almeno in parte la statistica nazionale che denuncia il mancato rispetto da parte dei comuni italiani di quelle norme sulla trasparenza che dovevano garantire ai cittadini la disponibilità dei documenti amministrativi.

Proprio in occasione di queste giornate di studio, il Comune di Oria in provincia di Brindisi ha allestito una dimostrazione delle realizzazioni nell'ambito della informatizzazione del servizio di archivio corrente e del protocollo.

La realizzazione — presentata da Antonio Carone del Comune di Oria — consiste nella predisposizione di una rete informatica per la gestione elettronica dei documenti sottoposti a protocollazione attraverso l'uso di scanner e di un programma di gestione d'immagini, che prevede la loro condivisione per poter effettuare ricerche e visualizzazioni da altre postazioni collegate in rete tra loro.

Presentando le mie riflessioni sulla condizione estremamente diversificata della informatizzazione degli archivi comunali della regione Puglia ed in particolare dei servizi di protocollazione, devo porre per prima cosa l'accento

sulla mancanza di codificazione propria per la gestione tecnica del protocollo, che resta affidata alla interpretazione ed iniziativa dell'addetto, il quale risulta troppe volte essere un impiegato del comune genericamente incaricato del servizio, ma non necessariamente fornito di nozioni e conoscenze tecniche e giuridiche né tantomeno di specifico titolo professionale.

La gestione del protocollo, peraltro, è ormai e comunque affidata a un numero sempre decrescente di addetti, ai quali va riconosciuto se non altro il merito di aver maturato una esperienza di lavoro almeno empirica; infatti i comuni tendono o sono costretti a rimandare il rimpiazzo, sia a causa delle restrizioni legislative in materia di assunzioni nella pubblica amministrazione, sia per la diminuita disponibilità economica derivata della legislazione finanziaria, sia infine perché spesso la ridefinizione della pianta organica non prevede figure professionali specifiche per i servizi di archivio.

Il problema della scarsa codificazione in materia di protocollo nella pubblica amministrazione è stato rilevato da Antonio Romiti nel suo commento[1] alle sentenze della magistratura ordinaria e amministrativa sul protocollo delle pubbliche amministrazioni; l'autore sottolinea la funzione del protocollo come mezzo tecnico che ogni ente ha a disposizione per dare alla propria documentazione un preciso modello organizzativo, nonché come elemento giuridicamente rilevante e strumento di prova in giudizio, elevato addirittura a prova privilegiata in talune fattispecie. Ne conclude che le sentenze che va commentando possono risultare utile surrogato alla lacunosa codificazione, nella misura in cui si configurano come giurisprudenza a sostegno di dottrina e tecnica archivistica. La validità delle opinioni di Romiti e l'ampia casistica illustrata hanno favorito la diffusione del volume come strumento e vero e proprio formulario presso numerose amministrazioni comunali.

La gestione e l'organizzazione dei servizi amministrativi ed in particolare di quelli archivistici degli enti pubblici territoriali risentono direttamente dello sviluppo delle nuove tecnologie e della normativa che accoglie e regolamenta la loro utilizzazione negli ambiti della gestione delle procedure amministrative degli enti.

Le regole sulla validità del documento informatico e sulla firma digitale che l'Aipa ha in corso di emanazione definiscono i protocolli di autenticità giuridica per la documentazione prodotta esclusivamente mediante la tecnologia informatica; esse potranno favorire una maggiore speditezza e semplifica-

---

[1] A. ROMITI, *Le principali sentenze sul protocollo delle pubbliche amministrazioni. Casistica, commento e note, sentenza per sentenza*, Viareggio, SAL, 1995, p. 44.

zione dell'azione della pubblica amministrazione rendendo superfluo l'uso del supporto cartaceo, che potrà sopravvivere solo in quanto strumentale e provvisorio, rendendone inutile la conservazione, la quale dovrà invece essere più opportunamente e con l'uso di adatte regolamentazioni applicata ai nuovi supporti informatici (e di qui si apre tutta una problematica sulla conservazione e durabilità di hardware e software che sono come ognuno sa in continua modificazione e evoluzione).

Rimarrà pertanto limitata allo stato delle cose odierno il problema della costituzione dell'archivio cartaceo tradizionale che dovrà peraltro essere reso accessibile all'utenza sia pure mediante la tecnologia informatica (penso al protocollo informatizzato), ma senza che se ne postuli la distruzione; anzi la classificazione o indicizzazione sulle banche di dati devono comunque prevedere e consentire l'accesso al documento cartaceo originale, dovunque esso sia materialmente allocato e pertanto riferirsi obbligatoriamente a una precisa regolamentazione per la gestione, tenuta e tutela della documentazione.

Ogni programmazione di intervento mirante alla innovazione tecnologica dei servizi dell'ente pubblico, in questo caso di quelli relativi all'archivio e al protocollo, dovrebbe in ogni caso essere edificata sulla conoscenza di quelli che sono i compiti, le funzioni e le risorse del servizio. Quanto affermato apparirebbe una banalità se non fosse smentita da fattispecie concrete di azioni di programmazione e intervento sviluppate e proseguite in modo non conseguente al principio enunciato.

Purtroppo è dato di vedere una certa approssimazione da parte degli amministratori, per esempio quando confidano che la società erogatrice di servizi informatici sia in possesso del necessario know-how. L'ente pubblico appaltante dovrebbe invece possedere il proprio bagaglio di conoscenze specifiche che confluirà poi nel capitolato tecnico. A maggior ragione devo a questo punto menzionare il caso della Università di Padova che ha realizzato un proprio regolamento con un decreto rettorale apparso sulla Gazzetta ufficiale n. 301 del 29 dicembre 1997. L'estensore del regolamento ha indicato con estrema precisione la molteplicità di articolazioni nelle quali è strutturato un archivio e di funzioni alle quali deve provvedere. È facile estendere quanto previsto dal caso in specie ad altre situazioni come gli archivi degli enti locali, storici e correnti.

Ne consegue da tutto quanto finora comunicato che le regole e la prassi della conservazione devono a loro volta essere ripensate, risultando non del tutto soddisfacente l'organizzazione prevista dalla circolare Astengo per la gestione degli archivi correnti destinati, ovviamente, nel prossimo futuro a diventare archivi di deposito e storici dell'ente.

Gli archivi odierni soffrono di varie emergenze: quella degli spazi per mancanza di locali disponibili e quella del degrado del supporto cartaceo dovuto a cause ambientali; quello della disorganizzazione e difficoltà della gestione di grandi quantità di carta e di carte, fino alla difficoltà della selezione della documentazione da scartare rispetto a quella destinata alla conservazione perenne.

A queste emergenze si è aggiunta quella dell'applicazione delle nuove tecnologie, la quale in taluni casi — in verità sempre più rari — è stata vissuta dagli operatori del settore come un ulteriore aggravio per un servizio già penalizzato e privo di una propria identità all'interno dell'organizzazione comunale.

In genere l'ente pubblico in quanto produttore di archivio esercita una ineguale consapevolezza nei confronti delle varie tipologie di archivi nei quali le carte vanno a stratificarsi e a spostarsi ogni volta che dalle necessità dell'esercizio corrente delle procedure amministrative (archivi correnti e di deposito) si passa alla gestione della memoria storica nelle sezioni separate d'archivio.

Fino al recente passato l'attenzione della Soprintendenza archivistica per la Puglia è stata rivolta all'archivio storico piuttosto che a quello corrente, condizionata da una normativa che voleva privilegiare, con la peculiarità di bene culturale, quella tipologia di archivio. Ne è conseguita una molteplicità di atti destinati all'adempimento da parte dell'ente pubblico, il quale ha potuto realizzare interventi per la tutela e l'ordinamento delle proprie sezioni separate d'archivio.

A corollario della suddetta attività congiunta della Soprintendenza e di enti pubblici territoriali va menzionata la produzione di inventari dell'archivio storico che ha raggiunto il 60% rispetto al numero dei comuni pugliesi.

Per contro la vigilanza sugli archivi correnti degli enti era demandata più alla capacità dell'ente produttore di utilizzare adeguatamente il titolario che è lo strumento principale per la gestione e classificazione degli atti correnti.

Voglio rapidamente ricordare quanto afferma Antonio Dentoni-Litta nella introduzione alla sua indagine sull'attività dell'amministrazione archivistica a proposito del d.p.r. 1409/63 giudicato «sostanzialmente una buona legge, per tanti aspetti ancora pienamente valida, [tuttavia] essa è risultata sicuramente insufficiente in alcuni ambiti (per esempio la vigilanza o l'attività delle commissioni di sorveglianza, per non parlare delle scarse possibilità di intervento che la legge attribuisce all'Amministrazione [degli archivi] nei confronti degli archivi in formazione. È infatti un'affermazione parziale quella

che la scarsa incisività dell'Amministrazione nei confronti degli enti produttori di archivio sia da imputare al passaggio dell'Amministrazione archivistica dal Ministero dell'interno al Ministero per i beni culturali e ambientali. A ben considerare, se la legge avesse fornito strumenti di intervento validi ovunque e sempre, probabilmente non avremmo bisogno di un'egida per la tutela degli archivi (...)»[2].

Di fatto già da alcuni decenni nella maggior parte dei comuni della regione Puglia, con particolare riferimento ai comuni con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non esiste più l'archivio generale corrente, in quanto il servizio è ridotto alla semplice gestione del protocollo inteso come mezzo di registrazione degli atti in arrivo e in partenza, ma non della loro classificazione e organizzazione. La documentazione si sedimenta e riceve il suo definitivo condizionamento negli uffici competenti alla sua trattazione amministrativa (es. ufficio tecnico, ufficio personale, ufficio servizi sociali ecc.), senza alcun tipo di classificazione, confluendo in alcuni casi nell'archivio di deposito generale dopo molti anni e senza alcun criterio di ordinamento, oppure in quello della singola ripartizione comunale.

Le leggi 142 e 241 del 1990 hanno imposto all'ente di riconsiderare la funzione dell'archivio corrente e alle soprintendenze di esercitare le proprie competenze su tutto l'archivio, evitando di privilegiare l'archivio storico solo in quanto bene culturale.

L'integrazione tra gestione dei documenti e gestione dei procedimenti amministrativi è elemento caratterizzante della più recente normativa (l. 59/97 e seguenti) che propone un'azione amministrativa ispirata a criteri di efficacia ed efficienza che garantisca nello stesso tempo riservatezza e sicurezza degli atti. Ne devono conseguire la riorganizzazione sia delle strutture aziendali che dei flussi documentari a partire dalla loro origine, cioè dagli archivi correnti, che possono assumere connotati di archivi informatizzati.

Una prima osservazione che si pone in evidenza è relativa alla mutata considerazione che l'ente locale pone riguardo all'archivio: esso finora rappresentava un peso, un cumulo crescente di carta bisognoso solo di adeguata collocazione, compatibile alle imposizioni che altre autorità pubbliche ponevano come inderogabili.

---

[2] MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *L'attività dell'amministrazione archivistica nel trentennio 1963-1992. Indagine storico-statistica,* a cura di M. CACIOLI, A. DENTONI-LITTA, E. TERENZONI, Roma 1996, p. 7.

Le leggi del 1990 sulla trasparenza e l'accesso ai servizi, nonché sulla efficienza della pubblica amministrazione, se immediatamente sono apparse come un ulteriore aggravio di norme da applicare, sono poi risultate funzionali ad una modificata valutazione e attenzione dell'amministratore locale nei confronti non più solamente dell'archivio storico, tuttora inteso come mero bene storico-culturale, ma soprattutto di quello corrente. In effetti l'urgenza di condizionare l'archivio corrente per renderlo accessibile al cittadino secondo le intenzioni del legislatore ha imposto la necessità del ricorso a tecnologie apposite capaci di risolvere rapidamente i problemi della classificazione e dell'ordinamento degli atti.

I comuni pugliesi ottemperano alle novità normative in maniera disomogenea, secondo una varietà che va dalla soluzione economica ottenuta incaricando impiegati volenterosi di escogitare soluzioni artigianali con prodotti di consumo, fino a quella dell'affidamento della formulazione dell'intero pacchetto informatico di gestione dei servizi municipali a società specializzate.

Talune difficoltà derivanti dalla necessità di allinearsi alle impostazioni legislative sono state risolte quando l'amministratore comunale ha colto la consapevolezza della possibilità di ottenere, per il tramite dell'ente Regione, finanziamenti della Comunità europea nell'ambito dei programmi operativi Plurifondo, relativi alla fruizione dei beni culturali sviluppati, in particolare, mediante progetti di innovazione tecnologica.

L'archivio comunale si va pertanto configurando come vera e propria risorsa. Si tratta è ovvio ancora di una condizione tendenziale e sono ben pochi i comuni pugliesi che hanno in concreto ottenuto finanziamenti, sia pure a fronte delle numerose richieste che dimostrano l'elevato tasso di quella consapevolezza. Devo citare almeno il caso della città di Bitonto alla quale sono stati finanziati l'adeguamento funzionale e la informatizzazione dell'archivio storico e della biblioteca municipale per l'importo di L. 800.000.000, nell'ambito del Programma operativo pluriennale Puglia 1997/99 - sottoprogramma FERS - Misura 6. 4.

Tale risorsa è anche di tipo occupazionale e ha supportato il proliferare dei progetti denominati socialmente utili che sono rivolti agli archivi dei comuni pugliesi. In questa prospettiva si reinserisce la congiunta attività delle soprintendenze.

La Soprintendenza archivistica per la Puglia si è fatta promotrice dell'uso dei lavoratori in mobilità per il ricondizionamento degli archivi di deposito, per la pulizia dei locali, per lo spostamento o il trasloco di materiali documentari e per la spolveratura delle carte; sono stati coinvolti poi in operazioni di somma-

rio riordinamento ex-quadri con provata esperienza amministrativa. Ad essa inoltre compete il ruolo di direzione tecnica e di consulenza scientifica.

In particolare nelle provincie di Bari, di Brindisi e di Lecce sono in corso di attuazione progetti di questo tipo insieme a progetti di produttività realizzati da personale interno all'amministrazione comunale. Questi sono rivolti prevalentemente alla gestione dell'archivio corrente nella prospettiva della informatizzazione e della connessa più efficace razionalizzazione dei flussi documentari.

L'amministrazione archivistica segue e partecipa delle novità connesse allo sviluppo delle procedure informatiche nei servizi degli enti locali, fornendo anche la propria consulenza, perché i programmi sviluppati dalle società di software prevedano anche le specifiche funzioni di ordinata archiviazione dei dati e conseguente rapido accesso ad essi. È evidente che i funzionari incaricati devono possedere a loro volta conoscenze necessarie ampliate alla casistica nazionale. Devono essere pertanto previste attività coordinate tra i diversi istituti che sviluppano e realizzano tali innovazioni tecnologiche, sia come produttori, che committenti, che fruitori dei servizi. Il Ministero, mediante le soprintendenze, l'Anci, l'Aipa e l'imprenditoria devono prevedere continui scambi di informazioni e di esperienze, per evitare dannose conseguenze di confusione di linguaggi, intraducibilità reciproche, rapida obsolescenza col rischio della difficoltà di adeguamento ad eventuali nuovi standard, fenomeno che, per inciso, sta accadendo in talune situazioni nella Puglia, laddove alcuni comuni stanno già procedendo alla "reingegnerizzazione" dei sistemi informativi allestiti solo da pochi anni.

INFORMATIZZAZIONE ACCESSO E TRASPARENZA

MARINA MESSINA

La gestione dei documenti negli archivi comunali

È indubbio che, a seguito della l. 241/1990 sulla trasparenza dell'azione amministrativa, si è aperto un dibattito sulla gestione dei documenti. Sono state richieste regole e procedure adeguate alla conservazione e fruizione del materiale documentario e le innovazioni in materia di accesso ai documenti hanno messo ancor più in evidenza che, per intervenire sulle carte contemporanee, si deve partire dal problema degli archivi in formazione e dall'analisi dei documenti archivistici.

La necessità d'intervenire nella fase di formazione dei documenti e dell'archivio diviene improcrastinabile trattandosi di archivi elettronici: è l'unica possibilità che gli archivisti hanno per garantire la conservazione nel tempo delle nuove forme documentarie. Quando si parla di archivi correnti e di nuove tecnologie, la questione più urgente è elaborare, secondo criteri scientifici rigorosi, le procedure per le applicazioni informatiche di registrazione della corrispondenza. Si vanno diffondendo applicazioni che utilizzano il supporto ottico insieme a strumenti informatici, che collegano l'immagine del documento a codici di riferimento, costituiti dagli stessi elementi identificativi di un sistema di registrazione della corrispondenza. È opportuno che per tali applicazioni sia prevista una specifica autorizzazione dell'amministrazione archivistica; sembra orientata in questo senso anche l'Aipa, che sta predisponendo le procedure e le regole tecniche per un nuovo regolamento, in sostituzione di quello emanato con r.d. 35/1900.

Il punto di partenza per creare un valido sistema di gestione è l'analisi dei documenti archivistici e del rapporto tra documento, azione giuridica rappresentata, procedure amministrative e di organizzazione documentaria. Un sistema di gestione efficiente, efficace, appropriato deve necessariamente partire dall'analisi delle funzioni dell'ente in relazione alla produzione documentaria ed alla sedimentazione delle carte.

Il documento nasce per scopi ben precisi, con una struttura che rimane inalterata nel tempo e che dà efficacia giuridica al documento stesso: la sua autenticità. I documenti d'archivio sono prodotti sia per motivi giuridici, sia per il disbrigo degli affari correnti, sia per supportare decisioni future, da una persona, fisica o giuridica, nello svolgimento della sua attività, della quale danno testimonianza. Qualunque sia il supporto sul quale il documento è stato emanato, qualunque sia l'informazione in esso contenuta, deve essere chiaro che il documento d'archivio non nasce solo per dare informazioni e non viene conservato solo per quel motivo.

Il documento d'archivio è il prodotto di un'attività pratica, ha un legame naturale e necessario con gli altri documenti, perché testimonia un insieme di azioni svolte dall'ente nell'esercizio delle sue funzioni e ne riflette l'assetto strutturale. Questi gli elementi da analizzare per ottenere risultati soddisfacenti nell'organizzazione documentaria.

Gli archivi in formazione sono anzitutto uno strumento di gestione al servizio dell'ente che li produce, perciò diventa fondamentale organizzare razionalmente l'archivio non solo per un più funzionale coordinamento del lavoro, ma anche per tutelarsi giuridicamente in caso di controversie o di eventuali situazioni determinate dalla legge. È importante, quindi, l'uso delle informazioni ricavabili dai propri documenti, l'uso dei precedenti amministrativi nella trattazione degli affari correnti, l'acquisizione rapida e completa dei documenti occorrenti alle varie richieste di lavoro.

Qualsiasi modello di gestione documentaria, per essere corretto, deve imprescindibilmente essere creato da una persona che conosca appieno la natura dei documenti ed il nesso che li unisce; tale conoscenza gli permetterà di aggiornare il sistema di gestione, adattandolo ai diversi assetti interni, che l'ente potrà assumere nel corso della sua attività.

Da ciò si evince chiaramente che un buon sistema di gestione documentaria deve necessariamente avvalersi di un archivista fornito di una solida preparazione di base, alla quale andrà aggiunta la conoscenza dei sistemi informativi, dei modelli organizzativi e delle procedure contabili e amministrative.

Un po' dovunque nella pubblica amministrazione manca la coscienza dell'importanza strategica dell'ufficio protocollo e archivio, di un suo efficiente funzionamento, a favore del quale occorre investire. Negli ultimi anni, invece, si è privilegiata l'informatizzazione della gestione documentaria, senza preoccuparsi di consolidare e qualificare le operazioni di registratura, quale fulcro di tutta la gestione amministrativa. L'informatica offre ottimi strumenti per la gestione delle informazioni registrate, ma è necessario che i principi e le

procedure siano corretti, che si operi con il dovuto buon senso, che si tenga conto delle concrete esigenze di ciascuna specifica situazione e che si ricordi sempre che una razionale organizzazione dell'archivio corrente si deve basare su principi teorici identici tanto se la gestione del protocollo è tradizionale, quanto nel caso della sua automazione. Si potrebbero prevedere in un'unica applicazione due funzioni collegate: una relativa alla registrazione del singolo documento, l'altra concernente la formazione e la gestione dell'unità archivistica e comprendente anche i dati relativi all'accesso ed alla consultabilità dei documenti.

I rischi di un generalizzato ed incontrollato uso di tecnologie dell'informazione per la gestione della documentazione sono notevoli, soprattutto se non è adeguata la capacità dell'organizzazione di amministrare le nuove procedure. Se i problemi di gestione dell'informazione registrata non sono stati risolti sul piano tradizionale, non sarà certo l'informatica a sanare guasti ed errori. Tutt'altro. Se si ritiene, ad esempio, di poter conservare tutto perché non ci sono più problemi di conservazione fisica, è bene invece essere consapevoli che se lo spazio non costituisce più un problema, rimangono i costi di gestione: le risorse umane necessarie ad amministrare in modo appropriato strumenti e tecnologie complesse, che richiedono esperienza e interventi continui di verifica sulla condizione fisica dei supporti, sulla sicurezza.

Ancora più complessa è la questione delle risorse tecnologiche indispensabili per garantire la migrazione dei dati e risolvere i problemi di obsolescenza tecnologica. A mio avviso, comunque, il rischio maggiore riguarda il caso in cui si conservi la documentazione cartacea accanto ad un sistema automatizzato, che preveda l'uso del disco ottico su supporto non sostitutivo o la posta elettronica. La facilità nel reperire il documento in forma ottica o elettronica potrebbe rendere residuali le funzioni di conservazione e gestione dei supporti tradizionali, destinati quindi ad un rapido ed inesorabile decadimento sul piano della conservazione fisica.

Gli archivisti sanno bene, ma occorre ricordarlo agli amministratori, non sempre informati, e agli operatori, per incoraggiarli a compiere con crescente professionalità il loro lavoro, che la buona tenuta dell'archivio incide in modo rilevante sul corretto e regolare funzionamento dell'attività dell'ente e che migliorare tale capacità, anche con l'ausilio delle nuove tecnologie, può dare buoni risultati solamente se al progetto hanno partecipato gli archivisti, facendosi garanti del rispetto delle norme che presiedono alla buona tenuta e gestione del materiale documentario.

Un archivio ben organizzato permette di acquisire rapidamente le informazioni necessarie, di fornire risposte certe, precise a chi ne fa richiesta all'interno ed all'esterno dell'ente e dunque è la condizione base per l'efficienza dell'apparato amministrativo e tecnico in qualunque tipo di organizzazione.

Esaminiamo ora da vicino i requisiti indispensabili perché un archivio sia ben organizzato:

– la registrazione della corrispondenza deve avvenire secondo regole certe e mantenendo la centralità e l'unità della funzione, anche se, grazie alla tecnologia informatica, la gestione del materiale documentario può essere decentrata;

– una corretta formazione del fascicolo, che si ottiene osservando scrupolosamente il nesso archivistico, che unisce i documenti costituenti lo stesso fascicolo;

– l'unità archivistica deve essere completa, il che significa un sistema in grado di gestire e controllare la circolazione dei documenti e dei fascicoli;

– la definizione dei tempi di conservazione del materiale documentario e la periodicità dello scarto;

– la formazione e l'aggiornamento del personale addetto all'archivio.

Gli strumenti tradizionali, ancora in uso, che ci permettono di organizzare e gestire correttamente l'archivio, sono sempre quelli sanciti dalla dottrina archivistica: il protocollo per la registrazione degli atti in arrivo ed in partenza, con la sua forte valenza giuridica, ancor più forte a seguito della l. 241/1990; il titolario per la classificazione degli atti, indispensabile per una razionale formazione ed un più funzionale utilizzo dell'archivio; il massimario di scarto per mantenere in archivio solo ciò che è utile a fini amministrativi o per la ricostruzione storica dell'attività dell'ente.

Sembrano cose ovvie per gli addetti ai lavori e bagaglio acquisito nella nostra tradizione amministrativa, ma purtroppo non è così. Questi semplici ed utilissimi strumenti sono stati progressivamente abbandonati e la qualità del servizio pubblico è andata di pari passo scadendo. Ed è importante richiamarne l'utilità in questa sede, perché non si pensi che le nuove tecnologie possano offrire soluzioni alternative e più funzionali, prescindendo da quegli strumenti, magari sostituendo i sistemi di classificazione con parole chiave per il reperimento delle informazioni.

È chiaro che i titolari per la classificazione degli atti devono essere aggiornati e adeguati alle trasformazioni dell'amministrazione; occorrono dei regolamenti interni su come devono essere gestiti i fascicoli, organizzati i depositi; occorre contrastare la diffusione di sistemi empirici e differenziati di

gestione del materiale documentario all'interno dello stesso organismo, situazione purtroppo frequente per l'ufficio del personale o per la ragioneria.

Occorrerebbe analizzare le cause dell'origine dell'eccessiva produzione documentaria, del diffuso fenomeno della duplicazione delle carte, riflettere sulle operazioni di selezione e di scarto, essere più flessibili nella valutazione dei tempi di conservazione, dotarsi di regole che permettano l'individuazione precoce del materiale da scartare e soprattutto rivedere i massimari di scarto esistenti, ormai desueti. Coordinando tutta questa serie di operazioni, si potrebbe giungere al controllo della produzione dei documenti all'interno dell'ente e gli archivisti potrebbero riaffermare la propria funzione rispetto ad altre figure professionali, che operano nelle amministrazioni comunali per la gestione degli archivi correnti.

La tradizione archivistica italiana è talmente solida che, come dicevamo, gli strumenti e la metodologia prodotti sono ancora validi, nonostante la crescita enorme di documentazione prodotta e le sempre minori risorse umane e finanziarie messe a disposizione.

Il r.d. n. 35 del 1900 indica e descrive gli strumenti indispensabili alla corretta tenuta degli archivi nella pubblica amministrazione: protocollo, titolario e massimario di scarto appunto. Si tratta degli stessi strumenti che da secoli garantiscono l'ordinata creazione e conservazione dei documenti d'archivio e che Napoleone trovò negli Stati tedeschi agli inizi dell'ottocento e diffuse in tutta Europa.

È mancata, semmai, per molti decenni, la volontà d'impiegare per un compito così importante personale correttamente formato, qualificato, aggiornato e tale carenza è cresciuta, aggravandosi, soprattutto in anni recenti, con la proliferazione esponenziale delle carte, l'eccessivo ricorso a sistemi di duplicazione del materiale documentario, causato da un'azione amministrativa ridondante e dall'introduzione di strumenti informatici.

Recentemente è stata acquisita la consapevolezza della funzione centrale, insostituibile dell'archivio, nelle doppia valenza di oggetto culturale, in quanto memoria storica, e di strumento di razionalizzazione nel sistema informativo di ogni organizzazione. Nel contempo, la gestione del materiale archivistico ha assunto una dimensione ed una complessità inaspettate, tanto che ormai l'utilizzo di risorse umane qualificate è divenuto un po' per tutte le amministrazioni un atto dovuto. Occorre far fronte a scelte di natura tecnica, che tengano conto della dottrina e della normativa archivistica e le implicazioni di tali scelte non sono ancora avvertite appieno. I nuovi supporti, microfilm, cd-rom, dischetto magnetico, risolvono in molti casi problemi di spazio, di quantità, di

rapido reperimento delle informazioni, ma diventano facilmente obsoleti e possono recare la perdita definitiva del contenuto del documento.

D'altra parte non è accettabile, specie in un paese come l'Italia, che ha una tradizione giuridica e amministrativa basata sul concetto di forma dell'atto giuridico e sui criteri della sua ammissibilità legale, che l'esame delle procedure si concentri sul problema del supporto, un elemento fisico, sebbene tecnologicamente evoluto.Tutto ciò appare ancora più strano se si osserva che metodologia e strumenti non mancano certo, come abbiamo visto.

L'organizzazione di un archivio corrente, prima ancora di costituire una questione di carattere tecnico, è una questione di natura politica e di cultura amministrativa. Ad una corretta e razionale gestione degli archivi corrisponde infatti un'esigenza di efficienza amministrativa, come è testimoniato dall'attenzione che in alcuni momenti storici è stata dedicata agli archivi nel quadro di sostanziali riforme dell'amministrazione dello Stato. L'apertura della corrispondenza, la datazione e classificazione dei documenti, la decisione di chi deve trattare la pratica, l'apertura del fascicolo e l'annotazione di tutti i documenti che entrano a farne parte e attestano le varie fasi del procedimento, l'assunzione di responsabilità da parte di chi formula la risposta, di chi la scrive materialmente, di chi la sottoscrive sono un indiscutibile intreccio tra l'azione amministrativa e la produzione e gestione dei documenti.

Osservare delle procedure definite e costanti significa formare una burocrazia competente e consapevole. Lo studio della gestione degli archivi correnti va dunque inquadrato in una più generale analisi della storia dell'amministrazione e del complesso delle norme e delle prassi che regolano l'esercizio del potere in un determinato momento storico. Il problema della riforma della pubblica amministrazione è stato affrontato più volte dall'Unità d'Italia ad oggi, ma sempre in modo parziale o settoriale. La circolare del 1897 ed il d.p.r. 35/1900 sono due soluzioni date per la gestione dei documenti.

Il corretto uso del protocollo, ora come allora, mira a realizzare riforme attinenti ad aspetti politici, istituzionali e burocratici, allo scopo di snellire e rendere più razionali i sistemi di organizzazione. L'ordine e la sistemazione nella gestione dei documenti non bastano da soli a cambiare il volto dell'amministrazione. La crescita dell'apparato burocratico, delle disposizioni, dei regolamenti, della quantità di documenti in circolazione ha messo in evidenza la mancanza di tempestività d'esecuzione e di efficacia dei provvedimenti. Da qui i vari tentativi di riforma della pubblica amministrazione nel secondo dopoguerra, sempre pensati e studiati solo nel quadro della cultura giuridica.

Sono mancati un'attenta riflessione multidisciplinare ed il coraggio di sperimentare o forse la volontà di confrontare la qualità dei nuovi strumenti con i principi teorici e gli strumenti che da secoli costituiscono il fondamento dei sistemi di gestione dei documenti nel nostro paese. Le soluzioni per trovare metodi e strumenti validi per la gestione e la trasparenza dei sistemi informativi documentari vanno trovate concettualmente, senza disconoscere che le tecnologie sono uno strumento che richiede attenzione e conoscenza.

L'obiettivo primario è disporre all'occorrenza di documenti completi, giuridicamente validi, autentici, affidabili, capaci di rappresentare il negozio o l'azione giuridica di cui sono testimonianza. L'archivio corrente, dal punto di vista giuridico, non può essere considerato una *universitas*, perché prevalgono gli interessi delineati in ogni singolo documento rispetto a quell'unico interesse rappresentato dall'archivio storico inteso come bene giuridico unitario. Cosa che avviene quando sia il valore giuridico, sia l'utilità dei documenti che lo compongono si sono esauriti. Il d.p.r. 1409/1963 prevede una tutela diretta nei confronti dell'archivio, che si esplica nell'attività di vigilanza svolta dalle soprintendenze archivistiche. Esiste tuttavia una tutela indiretta, che è quella fornita dalla rilevanza giuridica delle carte e dei documenti o dagli interessi o dalle utilità, che tali carte e documenti rappresentano. Questo è il fattore condizionante della buona tenuta e dell'ordinamento dell'archivio che li ospita o meglio al quale essi danno vita. Viene spontaneo pensare subito al registro di protocollo quale documento esemplare del concetto sopra esposto: ha rilevanza giuridica, tutela l'interesse della pubblica amministrazione e del cittadino, è utile strumento di gestione d'archivio e testimonia l'esistenza dei documenti in esso registrati.

Nel campo della gestione documentaria viviamo una fase di transizione, c'è molta incertezza sui risultati ed i rischi di percorso sono elevati, ma almeno si è capito che occorre partire dall'oggetto dell'archiviazione ottica e non dal disco ottico e si cominciano a porre le basi per un'attenta riflessione multidisciplinare. Con il d.p.r. 513/1997 si è finalmente avviata l'indagine sul documento in quanto entità logica e si sono analizzate le procedure e gli strumenti di produzione dei documenti d'archivio elettronici, mentre fino ad oggi ci si era preoccupati prevalentemente delle condizioni tecniche di conservazione dei supporti. I programmi di conservazione e di gestione dei documenti sono solo in minima parte problemi d'archiviazione fisica, d'immagazzinaggio in depositi decentrati per rendere la conservazione meno costosa. Questa è solo una delle condizioni, perché la memoria documentaria si mantenga nel tempo.

Quando l'archivista parla di conservazione, gestione, ricerca, scarto di documenti, intende le entità logiche, non le scatole o i faldoni, ma le aggregazioni dei documenti in essi contenuti.

Un programma di gestione dell'archivio deve basarsi sull'identificazione dei documenti in quanto parte costitutiva del sistema archivistico ed essere integrato con i termini di conservazione degli stessi. I raggruppamenti di documenti, nell'ambito del piano di classificazione, devono rispettare le funzioni e l'attività specifica nel corso della quale sono stati prodotti. Procedure e norme di gestione e di selezione devono essere incorporate nel sistema documentario e organizzativo comunale.

I documenti si devono tenere perché servono, non scartare perché costano. Il tutto con la flessibilità e la giusta dose di compromesso di cui ogni attività ha bisogno.

GIOVANNI BUONOMO

Documento informatico e protocollazione

Da tempo si avverte anche in Italia, analogamente a quanto già avvenuto in altri paesi dell'Unione europea, una crescente domanda di semplificazione dei rapporti tra cittadino ed uffici pubblici, di razionalizzazione della spesa e di contestuale miglioramento dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

Questo processo di profonda trasformazione dell'apparato burocratico (che fino al decennio precedente appariva ancora legato, per certi aspetti, a modelli gerarchici di stampo napoleonico) passa attraverso la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la adozione di modelli organizzativi e di strumenti tecnologici in grado di assicurare trasparenza, efficacia, modernità ed efficienza all'azione della pubblica amministrazione.

Dal *Rapporto sullo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione* pubblicato, nel marzo 1997, dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, si rileva, peraltro, il dato confortante di un processo di informatizzazione della pubblica amministrazione in crescita costante.

I dati sono raccolti in un volume di circa 250 pagine, nel quale sono riportate rilevazioni di grande interesse.

I posti di lavoro "automatizzati" nei pubblici uffici (circa il 33% del totale dei posti di lavoro nel 1995) sono, attualmente, circa il 50% del personale impiegato negli uffici (uno su due). Si prevede possano divenire due su tre (il 66%) entro il duemila.

Si tratta, dunque, di un processo in costante evoluzione, a cui hanno dato impulso negli ultimi tempi le iniziative del Governo e del Parlamento, che sembrano aver colto l'importanza che assumono l'informatizzazione e l'automazione dei servizi amministrativi per la razionalizzazione e la semplificazione delle attività della pubblica amministrazione.

Con la delibera del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995 è stato adottato il progetto intersettoriale per la realizzazione della rete unitaria della pubblica amministrazione, che, come scrive l'Autorità, costituisce momento essenziale del processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica da tempo avviato in coerenza con gli obiettivi posti dal decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

La rete unitaria si propone come strumento essenziale di interscambio dei dati tra i sistemi informativi di ciascuna amministrazione ove l'accesso ai dati ed alle procedure residenti nei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni potrà avvenire nel rispetto della normativa in materia dei limiti di accesso, di segreto e di tutela della riservatezza.

Lo studio di fattibilità predisposto dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione prevede la realizzazione di un insieme di reti indipendenti, tali da assicurare l'indipendenza tecnologica ed organizzativa di ciascuna amministrazione.

L'obiettivo strategico consiste nel proporre al cittadino-utente la pubblica amministrazione come un centro unitario di erogazione di servizi, dotato di un proprio, unitario ed immenso patrimonio informativo.

La circolazione delle informazioni nell'ambito della rete unitaria dovrebbe consentire, tanto per fare un esempio, l'inoltro delle dichiarazioni dei redditi per via telematica, l'incrocio dei dati dell'anagrafe tributaria e l'attivazione dei rimborsi con l'emissione dei mandati di pagamento in tempi rapidissimi, utilizzando le connessioni telematiche tra intermediari (Caf, professionisti) e il ministero delle finanze.

Per tutti noi, soprattutto, sarà disponibile un sistema informativo integrato che consentirà di avere accesso ai documenti ed agli atti della pubblica amministrazione, in attuazione della legge 241 del 1990.

Il progetto, che dovrebbe avvicinare l'Italia ai paesi più avanzati in questo campo come USA, Svezia e Finlandia, prevede la fornitura di tre diverse tipologie di servizi.

In primo luogo il *servizio di trasporto* collegherà tra loro le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici non economici e le loro articolazioni sul territorio.

Il *servizio di interoperabilità* consentirà alle amministrazioni di scambiare informazioni e dati tra sistemi ed applicazioni non omogenee.

Infine, il *servizio di cooperazione* applicativa porterà a superare le differenze tecnologiche attualmente esistenti all'interno della pubblica amministrazione a causa delle discontinuità e del mancato coordinamento del processo di informatizzazione degli scorsi anni.

Ogni amministrazione sarà, infatti, in grado di mettere a disposizione di tutti i soggetti aventi diritto le proprie informazioni attraverso applicazioni omogenee, disponibili nell'ambito di una architettura di tipo cooperativo che, a Roma, potrà avvalersi di una rete metropolitana a larga banda per la trasmissione di fonia e dati tra le sedi governative centrali.

Per la fornitura dei servizi e la necessaria assistenza alle amministrazioni interessate, la legge 127/97 (Bassanini-bis) ha istituito un Centro tecnico di assistenza, dotato di propria autonomia contabile ed organizzativa e strettamente collegato all'Autorità per l'informatica.

Anche il Parlamento, dunque, mostra di avere colto l'importanza del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione come motore fondamentale del processo di rinnovamento.

La legge n. 59, approvata il 15 marzo scorso, attribuisce valore legale ad ogni effetto di legge ai documenti, agli atti, ai dati ed ai contratti formati dai privati e dalla pubblica amministrazione mediante strumenti informatici e trasmessi per via telematica (articolo 15, comma secondo).

Si tratta di un'innovazione di portata eccezionale, non soltanto per l'introduzione nel nostro ordinamento di nuove forme di negozio (validità dei contratti stipulati per via telematica., trasmissione dei documenti per via telematica, firma digitale).

Dal prossimo anno saranno sempre più diffusi i mandati di pagamento elettronici, utilizzando le reti telematiche per il trasporto delle informazioni, le pubbliche amministrazioni dovranno adottare protocolli informatici per la registrazione degli atti, gli atti ed i documenti della p.a. conterranno la firma digitale del loro autore.

Le pubbliche amministrazioni e, in particolare, il comparto centrale, dovranno dotarsi (entro il 31 dicembre 1998) di sistemi di registrazione informatica degli atti (cd. protocolli informatici) allo scopo di consentire l'immediato reperimento degli atti archiviati e l'accesso dei cittadini alle informazioni della pubblica amministrazione (già previsto dalla L. 241/90).

L'innovazione tecnologica avrà un grande impatto sui costi delle archiviazioni cartacee che secondo uno studio dell'Aipa del 1994, comportano ogni anno per la p.a. una spesa complessiva quantificata tra i diecimila ed i quindicimila miliardi di lire (!) per la sola catalogazione degli atti con un impegno di ben cinquantamila ore/uomo/anno.

I documenti informatici da registrare e la firma digitale ad essi associata avranno, secondo il regolamento di attuazione della legge n. 59/97 approvato dal Consiglio dei ministri il 31 ottobre scorso ed in corso di registrazione alla

Corte dei conti, rilevanza giuridica se conformi alle regole tecniche dettate con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'Autorità per l'informatica.

Ciò è reso possibile dal fatto che ad ogni documento informatico è riconosciuta l'efficacia probatoria prevista dall'articolo 2712 del codice civile, poiché esso costituisce informazione originale e primaria, dalla quale è possibile effettuare copie su diversi tipi di supporto per gli usi consentiti dalla legge. Più che di copie, dunque, in futuro si parlerà di *duplicati*.

Le copie informatiche di documenti (in origine) cartacei sostituiranno, dunque, ad ogni effetto di legge, gli originali da cui sono tratti in tutti gli uffici pubblici.

I documenti informatici possono essere firmati elettronicamente, com'è noto, con il meccanismo di generazione delle chiavi asimmetriche di cifratura, utilizzando un algoritmo matematico che consente di sottoscrivere un documento senza poterlo, successivamente, disconoscere (ed impedisce al destinatario di negare l'avvenuta ricezione).

Il regolamento in corso di emanazione contiene, inoltre, norme per la stipulazione di contratti a distanza attraverso le reti telematiche, sulla autenticazione delle firme digitali (analogamente a quanto oggi avviene per la firma analogica) e, di grande importanza per la organizzazione degli uffici pubblici, norme per la trasmissione e notificazione per via telematica dei documenti informatici (tra cui, ad esempio, le copie degli atti giudiziari originariamente formati su supporto cartaceo).

Una importante disposizione prevede — in generale — che, in tutti i documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, la firma autografa o la sottoscrizione comunque previste siano sostituite dalla firma digitale.

Questo seminario si propone di presentare — tra le importanti innovazioni rese possibili dall'approvazione della legge 59/1997 e dall'approvazione della direttiva di Governo sulla rete unitaria — il progetto per la gestione informatizzata del protocollo, per il quale l'Aipa ha recentemente ultimato lo studio di pre-fattibilità ed avviato le procedure per la fase operativa.

Si tratta di una realizzazione di straordinaria importanza nell'ambito del generale disegno di riforma della p.a. poiché, da un lato, esso comporta l'attuazione concreta del diritto di accesso ai documenti amministrativi (introdotto dalla legge 241/1990) e, dall'altro, pone le basi per l'avvio operativo del progetto intersettoriale di rete unitaria della pubblica amministrazione cui sopra s'è fatto cenno.

Una apposita commissione, formata presso la presidenza del Consiglio dei ministri, ha elaborato ed approvato uno schema di regolamento, destinato a sostituire il r.d. 25 gennaio 1900, n. 35 che ancora oggi disciplina la materia delle registrazioni dei documenti della pubblica amministrazione.

Il regolamento, ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato, sta per essere definitivamente emanato.

L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ha frattanto provveduto a definire, in uno studio di pre-fattibilità, le linee guida del progetto, che si propone — in estrema sintesi — i seguenti obiettivi primari:

– razionalizzare, riorganizzare, ridistribuire, secondo criteri di maggiore efficienza e di riduzione dei costi, le immense risorse umane e materiali attualmente destinate alla gestione dei flussi di documenti nell'ambito della p.a. (lo studio realizzato dall'Aipa nel 1994 ha individuato, nella sola amministrazione centrale, oltre 10.000 unità organizzative dedicate alla gestione documentale, 70.000 uffici dipartimentali per la protocollazione degli atti, 50.000 ore/uomo spese per l'archiviazione e il reperimento degli atti con un costo stimato di 1.500 miliardi annui);

– in particolare, trasformare il processo di registrazione degli atti e di archiviazione, attualmente considerato a bassa centralità organizzativa (con un numero elevato di addetti e a basso livello di automazione) in un processo ad alta centralità e ad elevato livello di automazione, trasformando gli uffici di protocollo, da strumenti di controllo burocratico, a uffici di servizio per il rapido reperimento e la condivisione delle risorse documentali;

– sostituire gradualmente, ma in tempi brevi, presso tutte le amministrazioni pubbliche, il registro cartaceo di protocollo dei documenti con un sistema di archiviazione basato sulla digitalizzazione degli originali cartacei e, successivamente, sulla trasmissione per via telematica del documento informatico, così da consentire, a tutti gli interessati, il reperimento immediato e la disponibilità degli atti archiviati e dei documenti che a questi fanno riferimento;

– consentire la ricerca e lo scambio dei documenti nell'ambito della rete unitaria della pubblica amministrazione e l'accesso ai documenti amministrativi da parte dei cittadini attraverso le reti di comunicazione telematica;

– consentire alla pubblica amministrazione la trasmissione e lo scambio dei documenti informatici, nel loro formato nativo, attraverso la rete unitaria evitando duplicazioni e accumuli di inutili copie cartacee;

– trasformare progressivamente gli archivi cartacei della p.a. in sistemi informativi automatizzati ad alto livello di sicurezza ed affidabilità.

Questi obiettivi, già chiaramente individuati dall'articolo 3 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39[1] sono oggi, col riconoscimento del valore legale attribuito, ad ogni effetto di legge, al documento informatico (art. 15, comma secondo, della legge 15 marzo 1997, n. 59), pienamente raggiungibili.

Il conseguimento dei fini sopra indicati è legato, peraltro, ad un attento lavoro di analisi che, partendo dallo studio di pre-fattibilità individui nel dettaglio i processi di gestione dei documenti, le fasi progressive dei flussi di lavoro nell'ambito delle singole amministrazioni, le specifiche necessità delle amministrazioni centrali e delle articolazioni periferiche, con specifico riguardo alla sicurezza dei sistemi informativi, alla integrità dei dati ed alle modalità di conservazione e di reperimento degli originali in caso di disastro e, infine, i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti nel processo di gestione dei documenti.

Un apposito gruppo di lavoro, al quale partecipano rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate e di alcuni enti locali che hanno già sperimentato autonomamente il sistema di registrazione informatizzata degli atti, presenterà entro sei mesi lo schema di capitolato tecnico per la realizzazione di prototipi di protocollo unico o federato nell'ambito delle amministrazioni del comparto centrale.

Ciò che ci proponiamo di dimostrare, nell'incontro odierno, è che sussistono attualmente tutte le condizioni giuridiche e tecnologiche per il conseguimento pieno ed immediato di questi ambiziosi obiettivi.

È peraltro necessario che l'apparato pubblico — nel suo complesso — sia in grado di sostituire rapidamente alla cultura dell'adempimento burocratico una nuova cultura, per così dire, "di servizio" o — se si preferisce — "cultura dei risultati".

Nella pubblica amministrazione, come nell'impresa privata, la qualità dei risultati si misura oggi con il grado di soddisfazione raggiunto dagli utenti, che, in questo caso, coincidono con i cittadini che accedono ai diversi servizi della pubblica amministrazione.

---

[1] «Gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati.

Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni l'immissione, la riproduzione su qualunque supporto e la trasmissione di dati, informazioni e documenti mediante sistemi informatici o telematici, nonché l'emanazione di atti amministrativi attraverso i medesimi sistemi, devono essere accompagnati dall'indicazione della fonte e del responsabile dell'immissione, riproduzione, trasmissione o emanazione. Se per la validità di tali operazioni o degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile».

Sviluppare la cultura dei risultati significa, in ultima analisi, coniugare la responsabilità con la partecipazione, rendere pubblici gli obiettivi dell'azione della pubblica amministrazione e accettare di discuterne pubblicamente con gli utenti che ne sono destinatari.

MARIA GUERCIO

Classificazione e archiviazione in ambiente digitale

Tecnologie dell'informazione, reingegnerizzazione dei processi, gestione della produzione documentaria. – Il tema della classificazione e della concreta organizzazione e articolazione delle carte d'archivio costituisce — non solo in ambito elettronico — uno dei temi cruciali del processo di produzione documentaria, eppure è stato raramente oggetto di una riflessione specifica. L'introduzione di tecnologie innovative induce gli esperti di settore a riconsiderare e valutare concetti e metodi di lavoro, che nella tradizione archivistica sembravano non solo solidamente affermati, ma anche pienamente sviluppati sul piano teorico[1]. La formazione di documenti costituisce, senza dubbio, una occasione rilevante e stimolante per esaminare e mettere alla prova tutti gli strumenti che la disciplina archivistica elabora e utilizza da tempo, in alcuni casi da secoli, in particolare per la gestione dei documenti da parte degli enti produttori, a cominciare proprio da quelli definiti nella pratica, nella teoria e nella normativa per la formazione degli archivi: la registrazione e, soprattutto, la classificazione, da molti ricercatori considerata il principale dei requisiti funzionali archivistici di un sistema documentario affidabile.

Prima di affrontare nel merito l'interrogativo fondamentale a proposito della adeguatezza e sufficienza dello strumento della classificazione per la formazione dell'archivio, è tuttavia necessario chiarire i termini della questione che la discussione attuale ripropone talvolta nelle forme inconsuete — e anche

[1] È quanto sta avvenendo, ad esempio, nel campo della descrizione archivistica: progetti di automazione per i lavori di inventariazione hanno creato le condizioni per un dibattito che si è concentrato sui problemi della normalizzazione, della definizione della struttura dell'archivio e dell'articolazione degli elementi descrittivi e che ha prodotto la elaborazione di regole descrittive comuni sul piano internazionale: le norme ISAD(G) e ISAAR(CPF), prodotte dal Consiglio internazionale degli archivi.

improprie — di una contrapposizione tra l'autonoma organizzazione dei documenti e la gestione del controllo dei flussi amministrativi, sottovalutando o ignorando l'interdipendenza strutturale e funzionale delle due attività da sempre connesse e non alternative.

Grazie allo sviluppo tecnologico attuale e all'uso ormai diffuso di prodotti di *workflow*, è infatti possibile costruire nuovi sistemi informativi automatizzati che controllano lo svolgimento delle attività (fasi, obiettivi, durata dei procedimenti), identificano le procedure, verificano la uniformità dei comportamenti e la qualità dei risultati, forniscono elementi e condizioni per un intervento di razionalizzazione e semplificazione e costituiscono, quindi, uno strumento per garantire la trasparenza e misurare l'efficienza delle strutture organizzative. Questa evoluzione incide sulla quantità e qualità della produzione documentaria — anche perché uno degli obiettivi dichiarati di questi strumenti è la diminuzione dei documenti cartacei —, ma non modifica — questo è almeno il punto di vista degli archivisti e in particolare di chi scrive — la sua natura e i metodi per la corretta formazione e successiva accumulazione nel tempo dei documenti medesimi. È opportuno, inoltre, sottolineare che, anche se le tecniche oggi sviluppate hanno una portata generale e la finalità di ridefinire tutta l'attività di un ente nella forma di procedimenti predefiniti, in realtà solo una parte dell'azione amministrativa, la cui percentuale cambia in base alle funzioni svolte dall'ente, può essere oggetto di una razionale ed efficace scomposizione in fasi pre-costituite con termini pre-definiti ovvero — secondo un linguaggio più comune — in pratiche che assumano la forma di veri e propri "procedimenti amministrativi", a loro volta riconducibili — dal punto di vista documentario — a un singolo fascicolo[2].

[2] Mentre il concetto di fascicolo ha mantenuto una definizione certa e condivisa anche nella comunità internazionale, in quanto insieme di documenti accumulati in una unità allo stesso tempo logica e fisica, perché relativi a un medesimo affare o a una stessa materia, l'uso del termine procedimento amministrativo ha significati specifici nei diversi ordinamenti giuridici e, in ogni caso, ha subito una recente evoluzione e diffusione in correlazione con due fattori: da un lato la nuova normativa sulla trasparenza amministrativa ormai diffusa in tutto il mondo occidentale (in Italia la legge 241 del 1990 ha stabilito il diritto di prendere visione degli atti di un procedimento singolo avviato da una pubblica amministrazione da parte dei soggetti o portatori di interessi legittimi), dall'altro lo sviluppo di prodotti informatici orientati a identificare, coordinare e controllare le attività amministrative e sostenere e sviluppare il lavoro cooperativo. I due elementi non sono affatto in contraddizione e concorrono ad orientare le trasformazioni organizzative in corso nella pubblica amministrazione. La natura procedimentale dell'azione pubblica è, infatti, un principio che qualifica l'intero sistema amministrativo di uno Stato democratico. Il procedimento consiste in una serie coordinata di atti e

Alcuni degli spunti di riflessione, che si cercherà in questa sede di approfondire, sono stati già sollevati soprattutto sul piano teorico nell'ambito dei principali progetti di ricerca internazionali dedicati alla gestione dei documenti informatici[3]. A livello nazionale le questioni specifiche della classificazione e della archiviazione sono state oggetto di analisi da parte del gruppo di lavoro, che l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ha costituito nel settembre 1997 — e di cui chi scrive fa parte — con l'obiettivo di predisporre uno studio di fattibilità sulla gestione elettronica dei documenti e dei procedimenti amministrativi. In quella sede le questioni hanno potuto trovare un certo livello di chiarezza e di definizione, per la speciale condizione in cui ci si è trovati a operare: l'esigenza di pervenire in tempi rapidi a conclusioni operative convincenti e condivise ha implicato, infatti, allo stesso tempo lo sforzo individuale di fare i conti con la propria cultura ed esperienza e la possibilità di riconoscere e approfondire in forme produttive e rispet-

---

fatti la cui finalità comune è l'assunzione di un provvedimento amministrativo. Poiché lo svolgimento di un procedimento si traduce frequentemente nella produzione di documenti (di varia natura), il diritto di accesso si esercita essenzialmente nel diritto di prendere visione dei documenti che forniscono informazioni relative al procedimento sia nella fase finale che nelle fasi intermedie. Il controllo del flusso delle attività di un'organizzazione non riguarda, peraltro, solo il settore pubblico, che anzi è stato investito recentemente dallo sviluppo di procedure e di applicazioni informatiche che definiscono tutti gli elementi del processo lavorativo e decisionale. La diffusione di prodotti informatici di *work-flow management* che analizzano e gestiscono in modo integrato il flusso dei documenti e delle attività ha determinato, in concomitanza con i cambiamenti normativi, un'evoluzione che incide non solo sui modelli organizzativi, ma anche sulla terminologia in uso. Con l'espressione «workflow management» si intende, infatti, «la gestione dei processi aziendali assistita dai computer attraverso l'esecuzione di software, il cui ordine di esecuzione è controllato da una rappresentazione computerizzata dei processi» (in L. FELICIAN, *L'impresa rete*, Milano, Franco Angeli, 1995). Poiché il risultato complessivo di tali strumenti è lo sviluppo di sistemi e architetture che prevedono l'integrazione di analisi e controllo delle attività, di cui la produzione documentaria costituisce solo una delle componenti, l'oggetto centrale degli interventi di automazione diviene il "processo", che si traduce facilmente (anche se non sempre correttamente) nel settore pubblico nel termine di "procedimento". L'impiego di tecnologie per il governo delle attività, in particolare dei processi/procedimenti, dà risultati immediati e significativi ai fini della semplificazione, razionalizzazione, efficienza e trasparenza dell'azione pubblica e tende a mettere in secondo piano l'utilità degli strumenti tradizionalmente impiegati per la gestione e il controllo dei sottoprodotti delle attività, cioè i documenti.

[3] I progetti più significativi in proposito sono quelli realizzati dalla University of British Columbia (cfr. L. DURANTI – T. EASTWOOD, *Protecting Electronic Evidence: A Progress Report on a Research Study and its Methodology*, in «Archivi e computer», 1995, 3, nonché dalla Università di Pittsburgh (cfr. D. BEARMAN, *Virtual Archives*, Third Subsidiary Paper within the Second Plenary Session, in *XIII International Congress on Archives*, Beijing 1996).

tose le verità e le istanze di altri campi disciplinari. Sono queste, in genere, le condizioni favorevoli perché, nel solco della tradizione, si individuino percorsi nuovi e produttivi.

Il tema specifico della classificazione ha, tuttavia, un valore strategico per gli archivisti e merita, perciò, di essere ulteriormente e specificamente analizzato, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti più squisitamente teorici e, quindi, vitali per la professione. Senza una specifica riflessione sulla natura stessa dei metodi e degli strumenti di gestione dei documenti e sulla loro inevitabile evoluzione in ambiente elettronico, non è, infatti, possibile né definire criteri e procedure adeguati, né tanto meno fondare in modo stabile le stesse basi giuridiche e organizzative di un nuovo modo di produrre e conservare documenti, che ha oggi, a ragione, anche l'ambizione di favorire e sostenere processi di riforma della pubblica amministrazione, coerenti con i bisogni di trasparenza ed efficienza di una democrazia matura[4].

Il dibattito in corso tra gli addetti ai lavori e, soprattutto, lo sviluppo di prodotti applicativi integrati di *office automation* costringono gli archivisti ad affrontare con urgenza problemi nuovi, ma anche a verificare strumenti che in un passato anche recente sembravano consolidati e, invece, rivelano oggi aspetti non compiutamente risolti e, comunque, non sempre sufficientemente indagati. Le trasformazioni in corso hanno naturalmente l'effetto di accrescere la complessità dei problemi vecchi e crearne di nuovi, a cominciare, ad esempio, dallo sviluppo di sistemi integrati di identificazione, gestione e controllo dell'attività amministrativa che l'innovazione tecnologica rende oggi non solo possibile, ma auspicabile e che è destinato a incidere profondamente anche sulle funzioni di gestione documentaria.

Le trasformazioni di oggi sono d'altra parte la conseguenza — dopo una prima fase di applicazione molto tradizionale — di nuove modalità di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e della consapevolezza raggiunta circa la possibilità/necessità di promuovere, proprio grazie all'impiego di strumenti informatici, cambiamenti significativi nelle organizzazioni, a partire dalla ridefinizione dei processi di lavoro e di decisione, dalla razionalizzazione e semplificazione delle attività, dalla riqualificazione dei servizi, dalla misurazione delle prestazioni, eccetera. La constatazione degli scarsi risultati ottenuti in quel primo periodo dell'automazione, allorché le tecnolo-

[4] Si vedano, in particolare, il *Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 1997-1999* e il *Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 1998-2000*, pubblicati a cura dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, rispettivamente nel 1997 e nel 1998.

gie si limitavano a «rivestire di silicio e software i nostri processi obsoleti»[5], ha determinato la nascita, all'inizio degli anni '90, di nuovi concetti, in particolare del *business process reengineering* (BPR), ovvero delle metodologie di reingegnerizzazione dei processi, che avevano e hanno l'obiettivo esplicito di ottimizzare la gestione delle attività amministrative, sviluppando funzioni di controllo di gestione e di valutazione dei risultati, eccetera. Si tratta di strumenti essenziali non solo per realizzare efficienza e per garantire trasparenza, ma anche — grazie alla forza innovatrice delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, non a caso identificata come «fattore abilitante del cambiamento» — per promuovere occasioni di trasformazione radicale dell'attività amministrativa. I modi in cui le decisioni si assumono e si documentano sono, naturalmente, direttamente coinvolti in questa evoluzione, ed è proprio su questi aspetti che si dovrà soffermare l'attenzione degli archivisti, con particolare riferimento ai già citati programmi di *workflow management* e di *groupware*, in quanto finalizzati a identificare tipologie e fasi di attività, connetterle a responsabilità specifiche, a termini temporali, a verifiche e controlli, alla produzione e tenuta di documenti, con conseguenze che vanno dal miglioramento della qualità dei servizi erogati, all'affermazione di principi di uniformità e imparzialità dei comportamenti e delle decisioni amministrative.

In particolare, predefinire obiettivi, fasi e termini di tutte le attività amministrative nella forma di tipi di procedimenti entro cui ricondurre le concrete fattispecie procedimentali (i singoli procedimenti), influenza e riduce il margine di discrezionalità dell'azione pubblica e, naturalmente, determina una tipicità della produzione documentaria e della sua accumulazione, una sua semplificazione auspicabile e necessaria. Se paragonati alla crescita incontrollata e massiccia che gli archivi hanno conosciuto negli ultimi decenni, tali sviluppi, soprattutto richiamando alla memoria l'essenzialità della documentazione medievale, finiscono tuttavia, nel complesso mondo contemporaneo, per sollevare timori non ingiustificati circa il progressivo impoverimento della produzione documentaria del futuro.

Per chi si occupa di questi temi in relazione agli effetti delle trasformazioni tecnologiche è, peraltro, ormai evidente che la nostra epoca vive una fase di transizione le cui caratteristiche principali sono una rapidità e una imprevedi-

[5] L'espressione è attribuita a Michael Hammer, un professore di informatica del MIT, cui si deve il maggiore impulso per lo sviluppo dei nuovi concetti di BPR. Si veda in proposito *Reingegnerizzazione dei processi e impiego delle tecnologie: due modalità da integrare per il cambiamento*, in «Informazioni. Bollettino dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione», 1997, 6, pp. 12-35.

bilità del cambiamento, tali da determinare la oggettiva instabilità delle discipline, soprattutto di quelle che hanno a che fare più direttamente con i bisogni primari di una società dell'informazione, comunicare e documentare. Gli archivisti e gli amministratori di documenti sono, quindi, impegnati in prima linea nel misurarsi con le difficoltà del settore, accresciute per di più dal compito di garantire il mantenimento nel tempo, in un ambiente progettato per la continua evoluzione, del patrimonio documentario selezionato per la conservazione permanente.

L'unica via per superare o, comunque, affrontare una fase di incertezza, che assume tuttavia anche i caratteri positivi di una sfida, è quella di mettere alla prova le fondamenta, il metodo e le tecniche tradizionali e verificare l'utilità degli strumenti impiegati e la loro capacità di adattamento — che sono quindi destinati a una inevitabile trasformazione nel tempo — , in questo perseguendo i modi soliti con cui l'archivistica ha affrontato nel passato cambiamenti tecnologici e innovazioni amministrative, sia pure meno impegnative di quelle che si preparano oggi.

I termini della questione possono essere esplicitati, innanzi tutto, nella forma di un interrogativo — apparentemente molto tecnico, in realtà ricco di implicazioni generali sul modo stesso di intendere obiettivi di trasparenza, correttezza amministrativa, flessibilità e discrezionalità dell'azione amministrativa — circa la utilità e rilevanza dei sistemi di classificazione d'archivio in un contesto digitale che comunque consente una autonoma gestione dei procedimenti amministrativi, l'individuazione delle fasi costitutive e il mantenimento delle relazioni con i documenti nel contesto amministrativo e documentario di riferimento.

Classificazione e natura dei documenti. – Per rispondere all'interrogativo ora ricordato, bisogna innanzi tutto assicurarsi che i principi e i metodi archivistici siano ancora in grado di far fronte ai bisogni degli enti di produrre strumenti che documentino le attività svolte. A questo proposito, si ricorda che:

– i prodotti documentari costituiscono a tutt'oggi gli oggetti che le persone fisiche o giuridiche producono allo scopo di conservare traccia a fini amministrativi e legali della loro attività, di fornire agli utenti interni ed esterni le informazioni, organizzate e strutturate sui risultati ottenuti e sulle specifiche decisioni assunte, incluse le fasi preparatorie;

– la classificazione e l'organizzazione del materiale in aggregazioni archivistiche logiche e fisiche (serie documentarie e fascicoli), rispondenti alla natura dei documenti e al modo di svolgere concretamente per affare i compiti

affidati, sono tradizionalmente gli strumenti essenziali mediante i quali sono garantite la gestione efficiente e la tenuta uniforme dell'archivio, nel rispetto della funzione originaria dei documenti.

Queste due affermazioni, generali e generalmente condivise dagli archivisti, non meriterebbero di essere ulteriormente esaminate se non venissero sempre più frequentemente messe in discussione dallo sviluppo di sistemi informativi automatizzati, capaci di registrare, condividere e recuperare informazioni dettagliate non solo sui documenti prodotti, ma anche sugli atti che ne sono all'origine.

In una fase di trasformazioni, rinunciare a una simile occasione di confronto, sottovalutando queste osservazioni critiche e negando per principio l'utilità di una verifica della solidità degli strumenti tradizionali, messi in discussione, oggi, per la prima volta dopo la Rivoluzione francese, dalla rilevanza degli attuali sviluppi tecnologici avrebbe un significato negativo e difensivo in una fase, invece, ricca di potenzialità per chi da decenni conduce una faticosa opera per promuovere la corretta organizzazione dei documenti come strumento di trasparenza e di efficienza dell'attività amministrativa pubblica.

Perché dia buoni frutti è, tuttavia, necessario che questa analisi sia condotta in modo adeguato, cioè con la diretta partecipazione degli archivisti e che la funzione della classificazione sia esaminata nella sua evoluzione storica e nei modi concreti in cui è stata esercitata in Italia, incluso il problema delle responsabilità tecniche per la creazione e l'aggiornamento di sistemi di classificazione.

Stabilire qualità, tipologia e natura dei prodotti documentari, prevederne i criteri di organizzazione e accumulazione, sviluppare sistemi di classificazione è, nella tradizione giuridica italiana, compito dell'ente medesimo che ha la libertà-necessità di organizzare secondo un modello funzionale alla propria natura e ai compiti attribuitigli la struttura del proprio sistema documentario, soprattutto quando la produzione documentaria è rilevante e richiede la definizione di regole, procedure, criteri di massima per l'ordinata accumulazione dei documenti.

La trasformazione dei sistemi amministrativi ha esercitato ed esercita un'influenza determinante sul modo concreto in cui gli archivi si organizzano nella fase attiva, come ha messo in luce con grande lucidità in un saggio ormai famoso Robert-Henri Bautier, rilevando che ai criteri cronologici o per tipologia e forma delle epoche medievale e moderna è seguita l'organizzazione delle carte in dossier strutturati per materie[6] allorché le burocrazie si svilupparono,

[6] R.-H. BAUTIER, *La phase cruciale de l'histoire des archives: la constitution des dépôts d'archives et la naissance de l'archivistique (XV I^e - début du XIXe siècle)*, in «Archivum», XVIII (1968), pp. 139-151. Si veda anche E. LODOLINI, *Archivistica. Principi e problemi*, Milano 1995[7], pp. 65-88.

svolgendo un numero crescente di funzioni e, quindi, producendo una sempre più cospicua mole di documenti che richiedevano un'organizzazione più strutturata ed efficiente. Nacquero allora — in particolare nelle cancellerie degli Stati tedeschi del XVI secolo — i primi titolari (*Aktenplan*), quadri predefiniti di categorie astratte che per ciascun ufficio identificavano in modo sistematico i criteri di organizzazione per affare dei documenti.

Il processo che trasforma l'organizzazione originaria degli archivi in serie omogenee di entità documentarie della stessa forma o natura (documenti dello stesso tipo: ricevuti o spediti, o ancora, lettere, deliberazioni, ecc.) traducendola in una strutturazione dei documenti in serie di aggregati archivistici, cioè di fascicoli, omogenei per la funzione svolta o la materia di riferimento, è un processo di diversificazione — tipico del mondo moderno — che risponde alla crescente complessità delle organizzazioni e delle loro attività. Tale processo raggiunge una fase di rottura alla fine del XVIII secolo, allorché accanto alle trasformazioni puramente burocratiche nella gestione della documentazione, gli eventi rivoluzionari introducono anche radicali cambiamenti istituzionali e politici, in particolare la soppressione di enti e apparati plurisecolari e la riorganizzazione su nuove basi dei sistemi amministrativi europei. Ai problemi che derivano dalla conservazione a fini storici e di ricerca degli archivi delle istituzioni soppresse si accompagna la necessità di fondare le istituzioni nascenti su basi rinnovate anche in materia di documentazione, a cominciare dalla sistematica e generale organizzazione del ricco e differenziato materiale prodotto in fascicoli.

È proprio nel periodo napoleonico che si diffonde in Italia il principio di organizzare i documenti attivi con strumenti integrati di registrazione e di classificazione, che sono tuttora in vigore nel nostro ordinamento giuridico, dopo che il regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35 ha stabilito l'obbligo di classificare tutti i documenti che formano gli archivi delle pubbliche amministrazioni. In quella occasione gli archivisti, in quanto specialisti del settore, avevano svolto una funzione rilevante nella commissione incaricata di elaborare il provvedimento e avevano prescritto principi generali e criteri organizzativi. Il regolamento di allora, rimasto in vigore per quasi un secolo, non è stato, tuttavia, sufficiente a lungo andare ad evitare il disordinato accumularsi dei documenti, il «pauroso accrescersi della produzione documentaria, in relazione al moltiplicarsi di uffici, magistrature e competenze»[7], di cui l'amministrazione archivistica è da tempo impo-

[7] R. De Felice, *L'archivio contemporaneo. Titolario e classificazione sistematica di competenza nei moderni archivi correnti pubblici e privati*, Roma 1988, p. 12. Si contrappone spesso alle difficili argomentazioni degli archivisti che la loro «illuminata» tradizione non ha impedito il gravissimo stato di disordine in cui versano oggi quasi tutti gli archivi delle amministrazioni pubbliche.

tente testimone. Una ragione in più per non tralasciare l'occasione che oggi si presenta per ripensare una strategia nazionale di intervento nel settore.

Sarebbe del resto per gli archivisti un grave errore (non di opportunità, ma di merito) voler mantenere in vita — senza esercitare capacità critiche di riflessione e analisi anche anticipatrici e innovative — principi e metodi che si limitino ad una difesa di ciò che si fa «da sempre» e sulla base di ragioni assai poco indagate e, soprattutto, che non sappiano tener conto degli sviluppi che l'utilizzo di tecnologie avanzate già oggi permette di prefigurare.

Tecnologie dell'informazione e ruolo della rappresentazione documentaria. – Allo stesso tempo, è bene sottolineare con forza il fatto che le tecniche di organizzazione e di reperimento delle informazioni in ambiente digitale sono state finora tutt'altro che soddisfacenti: è, ad esempio, noto a tutti come uno dei limiti maggiori della ricerca di informazioni in ambito elettronico, soprattutto in rete, sia proprio quello dovuto all'assenza di una organizzazione coerente e funzionale dei materiali disponibili. La frustrante esperienza quotidiana di risposte irrilevanti, dispersive, frammentarie di chi ricerca in Internet informazioni e materiali, è in questo senso emblematica.

Si è spesso ritenuto — anche se la fideistica adesione del passato alle potenzialità dello sviluppo tecnologico lascia fortunatamente sempre più spesso il posto a una più laica e ponderata valutazione delle difficoltà e alle necessarie analisi costi-benefici — che le tecnologie potessero garantire, senza troppa fatica, il superamento della lunga e difficile fase di confusione organizzativa e di cattiva gestione amministrativa del settore pubblico (di cui il problema documentario è, in realtà, solo uno degli aspetti, senz'altro minoritario). In questo, come in altri casi, le tecnologie — a patto di un loro corretto utilizzo

---

Le ragioni di questo fenomeno diffuso, che non è certo qui possibile indagare, vanno individuate altrove e certamente non possono essere addebitate in alcun modo all'unica categoria di pubblici funzionari che, in posizione di minoranza e marginalità, hanno cercato di recuperare e mantenere la futura memoria storica della nostra disattenta comunità nazionale. L'insufficienza o l'assenza di mezzi adeguati, sia sul piano della qualità dei profili professionali cui si sono affidate le funzioni archivistiche, che sul piano delle risorse, sono le principali cause di quei disastri per i quali altri responsabili dovrebbero essere chiamati in causa. Il risultato è, comunque, sotto gli occhi di tutti e si configura in una incontrollata iper-produzione documentaria, difficilmente governabile soprattutto a seguito del progressivo abbandono degli strumenti di gestione, come ben sanno gli archivisti di Stato che da sempre, grazie alla continua attività di ispezione, controllo e vigilanza, hanno più di ogni altro il polso della situazione, anche se non gli strumenti statistici per fotografarla con precisione numerica né, da soli, i mezzi per sanarla.

— sono senz'altro in grado di svolgere un ruolo di supporto, e fornire una seria opportunità agli operatori — inclusi gli archivisti — per ridefinire procedure e perfezionare e potenziare strumenti.

Se dal punto di vista organizzativo la classificazione è lo strumento che per primo merita una verifica circa il suo utilizzo in ambiente digitale, lo sviluppo tecnologico in corso sta introducendo — come si è già sottolineato — cambiamenti tali da mettere in discussione l'intero sistema documentario e, in particolare, il ruolo stesso dei documenti.

È più che probabile che, qualunque sia la natura di tale mutamento, i documenti di natura formale — cioè i documenti amministrativi che rappresentano atti giuridicamente rilevanti che rispondano a una specifica funzione probatoria o dispositiva riconosciuta nell'ordinamento giuridico — siano destinati comunque a sopravvivere, anzi a trovare nuove e più forti garanzie di conservazione e protezione anche in ambiente e in forma elettronica. È, invece, a rischio — come si è già ricordato — la documentazione di natura interlocutoria e strumentale, destinata quantomeno a una sicura riduzione. Non solo tali documenti — quasi sempre prodotti internamente e identificati come tali dai sistemi di gestione — potranno essere scartati con facilità, proprio grazie a una rapida e precostituita identificazione informatica, ma le linee stesse di sviluppo e riforma della pubblica amministrazione — oltre che le possibilità offerte dai citati prodotti digitali di *workflow management* — individuano nuove forme e nuovi strumenti di cooperazione, comunicazione delle informazioni, condivisione delle decisioni che potrebbero mettere in crisi in primo luogo proprio la produzione tradizionale di documenti interlocutori e, quindi, le ragioni dei tradizionali criteri utilizzati per la loro organizzazione.

Lo sviluppo di programmi interattivi per la comunicazione e lo scambio di informazioni include, ad esempio, moduli specifici per il lavoro cooperativo di gruppo e per la gestione dei flussi documentali, procedure di verifica dell'operato delle istituzioni, sistemi per il censimento e la gestione dei procedimenti e delle loro fasi, integrati nella routine delle attività degli enti: un insieme di funzioni che potrebbero incidere non solo e non tanto sulla immediatezza e trasparenza della comunicazione, sull'efficienza nel reperimento e sulla riduzione dei costi di archiviazione, ma anche sui processi decisionali medesimi, sviluppando sistemi di comunicazione che permettano la condivisione di decisioni in forme non necessariamente destinate a lasciare tracce documentarie significative, almeno nei modi finora conosciuti.

È in corso un'evoluzione a favore del controllo dei procedimenti piuttosto che orientata allo sviluppo di sistemi documentari integrati, per ora solo prefigu-

rata nelle applicazioni software più evolute e non ancora sostitutiva delle modalità tradizionali con cui si documentano le attività amministrative. Non vi è dubbio che i nuovi prodotti siano in grado di fornire tutte le informazioni più dettagliate e minuziose possibili sui singoli passaggi (anche non «scritti») del processo amministrativo, inclusi anche — ma non necessariamente in modo mirato ed esclusivo — i dati di registrazione dei documenti e i documenti medesimi sia in formato di immagine che in formato testo, opportunamente letto e riconosciuto nei contenuti e nella forma. Non c'è, tuttavia, per ora nessuna esperienza sul modo concreto di conservare i nuovi archivi digitali in modo stabile.

Uno scenario prossimo venturo non è facile, quindi, da delineare oggi, agli inizi di un processo tecnologico che investe in modo massiccio per la prima volta il mondo della documentazione. Alcune previsioni si possono tentare: ad esempio, sembra inevitabile il processo — già ricordato in precedenza anche se per il momento ben lungi dal dare i risultati sperati anche in paesi fortemente automatizzati — di riduzione della produzione documentaria anche come indiretta e, naturalmente, auspicabile conseguenza, di interventi di semplificazione amministrativa.

Non è possibile prefigurare sin d'ora gli esiti dei processi innovativi ora delineati, che appaiono comunque largamente irreversibili, anche se lasciano lo spazio a interrogativi nuovi e impegnativi.

Sistemi basati sulla gestione del singolo procedimento sono sufficienti all'ente produttore per rispondere alla necessità di documentare il proprio operato e disporre di informazioni strutturate? È possibile ridurre al trattamento di specifici procedimenti tutta la complessa attività di qualunque organizzazione amministrativa, che anche nel settore pubblico non solo opera per procedimenti e assume decisioni formali, ma presta anche servizi, svolge attività generali, raccoglie informazioni di base eccetera? Normalmente lo svolgimento di tali funzioni trova espressione in un insieme documentario che assume forme organizzative assai diverse e articolate (aggregazione di unità documentarie omogenee per forma, creazione di fascicoli generali o di fascicoli per attività, materie e affari o, ancora, di unità archivistiche che contengono i documenti di un singolo procedimento. È pensabile oggi ed è auspicabile ipotizzarlo nel futuro — almeno in un futuro prossimo — un sistema, alternativo alla tradizionale attività di registrazione/classificazione dei documenti che, invece di organizzare documenti, tratti in forme normalizzate i procedimenti, li colleghi nell'ambito di macro-procedimenti condivisi tra più amministrazioni, ne individui in forme standard fasi e tipologie, senza tener conto del livello sempre crescente di flessibilità organizzativa e decisionale consentito alle singole amministrazioni?

Se si concentra l'attenzione sugli atti invece che sui documenti, si rischiano risultati contraddittori. Si rischia, ad esempio, di conservare un eccesso di informazioni raccolte tuttavia in modo frammentario e favorirne la dispersione, senza limitare la crescita dei costi necessari per la loro conservazione nel tempo. Non si tratterebbe, infatti, di conservare solo documenti elettronici (fatto di per sé già molto impegnativo), ma addirittura le tracce — oggi registrate solo per un breve arco temporale nei sistemi di *audit trail* — di tutte le fasi del processo decisionale.

All'interno di una simile trasformazione ha senso e che ruolo può svolgere uno strumento specifico come la classificazione archivistica? Messi in discussione già nel passato — ma per altre ragioni, dovute a una insufficiente applicazione o a una cattiva utilizzazione —, i sistemi di classificazione sono guardati oggi, in questa fase di transizione, con sospetto o con sufficienza oppure, in molti casi, ne viene travisata la funzione spesso confusa con obiettivi di natura statistica. Si tende a non prenderla neppure in considerazione nei futuri sviluppi dei sistemi informatici di gestione documentaria, se non come retaggio di un sistema burocratico desueto, difficile da cambiare per la resistenza degli archivisti e degli amministratori. Si mette in discussione l'utilità di uno strumento che definisce, organizza e conserva relazioni tra oggetti definiti (i documenti), a fronte di nuovi prodotti informatici, di cui si sottolinea la maggiore completezza e ricchezza informativa, ma che sono sviluppati con altri obiettivi: non tanto per organizzare la memoria documentaria, condividere, comunicare e —, naturalmente, ancor meno — conservare le tracce delle attività amministrative, quanto per uniformare e controllare (ma sono questi e a questo livello gli strumenti opportuni?) le attività medesime, attuare controlli di gestione, sviluppare statistiche, eccetera

Gli interrogativi sollevati richiedono agli archivisti una reazione adeguata e rapida, perché le tecnologie si sviluppano e si diffondono a ritmi incalzanti. Esistono, tuttavia, lacune da colmare, per l'insufficiente attenzione che la professione ha dedicato negli ultimi decenni allo sviluppo di piani di classificazione. L'uso consolidato e diffuso della classificazione si è, infatti, troppo spesso limitato alla semplice individuazione di categorie generali cui si sono fatti corrispondere — senza neppure ricercare la coerenza interna delle voci utilizzate — livelli diversi di organizzazione, di funzioni, di materie dell'ente. I piani di classificazione non hanno quasi mai definito le modalità di organizzazione delle aggregazioni documentarie e di sviluppo dell'archivio; non hanno fornito una guida all'accumulazione delle carte; non hanno previsto i criteri di costituzione dei fascicoli né i relativi criteri di ordinamento; non si sono integrati con

gli altri strumenti di gestione dell'archivio, a cominciare dai piani di selezione. Ancora oggi, si predispongono schemi che riflettono le specifiche strutture operative dell'ente, destinate a continue e inevitabili trasformazioni e soppressioni e basate su ragioni, che nulla hanno a che vedere con i principi organizzativi della produzione documentale che dovrebbe più correttamente seguire schemi di classificazione per funzioni. Il titolario è uno strumento che richiede un notevole impegno sia nella progettazione che nell'applicazione e nello sviluppo. Se si fonda su uno schema concettuale debole e instabile, non solo è destinato a una rapida obsolescenza, ma finisce addirittura per autoalimentare un processo di rigetto nei responsabili del sistema informativo dell'ente, portati a ritenerlo — in questo caso non del tutto a torto — un inutile e superato orpello, incapace di fornire basi durature alle necessità documentali delle strutture amministrative.

Tra gli altri limiti della tradizionale redazione di questi strumenti, è da considerare anche il fatto che in genere non si tiene conto in alcun modo, nella identificazione delle procedure di classificazione, dei livelli di responsabilità per il mantenimento e l'aggiornamento dei prodotti. Non si perseguono principi di organicità e uniformità delle voci e dei livelli gerarchici delle categorie. Ancor meno si pensa ai necessari requisiti di condivisione e cooperazione che uffici diversi della stessa istituzione devono invece garantire nello svolgimento delle attività, nel controllo dei procedimenti e nella gestione dei documenti. Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione rende, naturalmente, questi limiti più evidenti e meno sostenibili. Se l'obiettivo degli archivisti intende essere quello di rilanciare l'uso della classificazione come metodo scientifico fondante per una corretta formazione dei documenti e per una adeguata gestione dell'archivio, è necessaria una qualificata e attenta verifica dei criteri organizzativi e dei modelli sviluppati finora. Per affrontare il futuro, gli archivisti devono essere, insomma, capaci di rivisitare il passato, mantenendo — come è certamente possibile — i principi e il metodo e innovando i prodotti, in primo luogo costruendo programmi di classificazione in quanto parte integrante e vitale del sistema complessivo di tenuta delle carte.

Mantenere il metodo, qualificare gli strumenti. – Sulla funzione insostituibile della classificazione gli archivisti da tempo concordano anche in ambito internazionale. Il vincolo tra i documenti — è stato scritto da Raffaele De Felice in un bell'articolo pubblicato sulla rivista «Archivi e cultura» del 1982 — si manifesta attraverso la classificazione la quale rappresenta il momento costitutivo

della *universitas* (cioè dell'archivio)[8] e assume perciò rilevanza giuridica per gli archivi pubblici in quanto momento di attuazione della demanalità. La classificazione — cito sempre De Felice (p. 48) — è l'unica «operazione che veramente colloca, cioè che sistema nell'ambito delle mutue relazioni esistenti fra le scritture un'altra scrittura».

La classificazione consente l'organizzazione e, quindi, la localizzazione concettuale dei documenti in base al ruolo svolto nella struttura dell'ente e nell'esercizio delle attività istituzionali. È per questa ragione che un sistema di classificazione non può essere definito astrattamente, ma richiede un difficile e attento lavoro empirico ma anche, di analisi delle funzioni e di normalizzazione.

L'introduzione diffusa delle tecnologie informatiche non ha sminuito tale funzione, come tutte le principali ricerche internazionali di settore confermano[9].

La classificazione (e non la registrazione di protocollo che ha il compito assai limitato di certificare la data di ingresso di un documento nell'archivio dell'ente) è, infatti, in condizioni di svolgere un ruolo significativo, sia nell'automazione delle funzioni di gestione dei documenti tradizionali che nel caso della produzione documentaria in ambiente digitale. Naturalmente è (ancor più) indispensabile che siano rispettati nello sviluppo dello strumento quei requisiti funzionali che si sono in precedenza ricordati.

Il sistema di classificazione, quindi, deve:

– rispondere ai bisogni amministrativi e di organizzazione dell'ente dal punto di vista funzionale;

– presentare una struttura coerente, semplice, in cui ciascuna componente sia identificata e gestita in modo univoco;

– consentire il reperimento rapido, efficace, esaustivo dei documenti e orientare l'utente nella ricerca sulla base delle funzioni e delle attività dell'ente;

– definire una struttura logica e fisica delle aggregazioni documentarie, inclusa la posizione logica dei singoli documenti al loro interno. Gli indici di classificazione, in ambiente digitale, non possono, perciò, limitarsi a identificare la gerarchia delle voci, ma devono includere anche gli identificativi dell'entità archivistica di riferimento (il fascicolo) e la sequenza temporale e/o logica dei documenti che la compongono, dato che l'inserimento di un documento

---

[8] R. De Felice, *Il concetto di archivio e la classificazione archivistica*, in «Archivi e cultura», XVI (1982), pp. 27-52.

[9] La centralità dello strumento è, ad esempio, ampiamente sottolineata sia nella citata ricerca della UBC che nelle regole per la gestione dei documenti approvate dagli archivisti australiani nel 1996 e recentemente accettati e come standard di settore dall'International Standard Organization. Cfr. *Australian Standard. Records Management*, AS 4390.

in un fascicolo, cioè la definizione del vincolo archivistico non può in ambiente digitale essere affidato all'atto fisico della sua inclusione nell'unità di riferimento secondo il principio naturale di accumulazione. In un sistema elettronico la sequenza dei documenti che costituiscono il fascicolo non è certo data dal naturale accorpamento fisico dei documenti che formano il fascicolo tradizionale, ma è il risultato di una connessione logica esplicitamente definita nella forma di un indice di classificazione — l'attribuzione registrata mediante un codice — che includa anche il documento. È bene sottolineare che tale sequenza non può essere garantita dalla semplice registrazione di protocollo, che identifica solo i documenti spediti e ricevuti e non quelli che circolano all'interno dell'ente. Non sembra, d'altronde, corretta la soluzione che preveda la protocollazione informatica di tutti i documenti interni, non solo perché si utilizzerebbe il protocollo per fini impropri, ma soprattutto perché si genererebbe una quantità di informazioni e di controlli non necessari nel caso di documenti interni.

Se, poi, l'obiettivo non è solo la coerenza dello strumento, ma anche la sua efficacia, il sistema di classificazione deve:

a) integrare procedure di gestione diverse (piani di selezione e conservazione, programmi di *disaster recovery*) e integrarsi all'interno del sistema di tenuta dei documenti con le funzioni di registrazione di protocollo, controllo dei procedimenti, piano dei trasferimenti, ecc.;

b) promuovere la normalizzazione all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse. È il caso, ad esempio, del programma sviluppato dal British Columbia Records and Archives Service (Canada) che ha reso operativo un piano di classificazione ispirato a criteri omogenei per tutti i settori dell'amministrazione, e addirittura definito primi livelli di codice comuni per quelle funzioni o aree funzionali di natura amministrativa condivise da tutte le branche dell'amministrazione e presenti in ogni organizzazione pubblica o privata (patrimonio, economato, finanze, personale, sistemi informativi, attività di comitati, contratti, servizi legali) [10];

c) stabilire legami di integrazione informativa con altre serie documentarie all'interno dello stesso ente produttore o, in un disegno più complessivo, tra enti diversi nel caso in cui si tratti di collegare e integrare materiali complementari;

---

[10] Il sistema è descritto con ricchezza di particolari e di esempi nel libro di L. DURANTI, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Roma 1997, pp. 207-231 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Quaderni della «Rassegna degli Archivi di Stato» 83).

d) identificare gli uffici responsabili per la conservazione delle unità archivistiche ad esempio per ciascuna voce finale del piano di classificazione accrescendo in tal modo le capacità di controllo sulla produzione del materiale d'archivio.

Ci sono, poi, una serie di principi generali che i sistemi di classificazione utilizzati in ambiente digitale dovrebbero osservare coerentemente con quanto già sostenuto. In particolare:

– tutti i documenti che costituiscono l'archivio dell'ente devono essere classificati;

– il rapporto con i procedimenti amministrativi può essere individuato, ma dovrà trattarsi di norma di attività distinte, anche quando esiste una piena identificazione del procedimento singolo con il fascicolo. È questo il caso, ad esempio, dei procedimenti che hanno la forma di atti unilaterali della PA (delibere, decreti, ecc.) per i quali peraltro già oggi esistono forme di registrazione e trattamento più complesse e che normalmente si conservano o in serie di documenti omogenei per forma o in fascicoli «individuali», cui ad esempio la tradizione anglosassone attribuisce il termine specifico di *case file* (letteralmente «fascicolo di caso»), distinto dal termine più generale e onnicomprensivo di *file* (fascicolo);

– i documenti assegnati a più fascicoli o a diverse serie archivistiche, nel caso di sistemi elettronici, non richiedono la duplicazione fisica, ma devono essere collegati in modo permanente a più indici di classificazione destinati ad essere conservati nel tempo insieme ai fascicoli cui si connettono;

– non si distinguono i documenti in base ai supporti, se non per gli aspetti della conservazione fisica. Se si sviluppano sistemi integrati si stabiliscono tempi e modalità di conservazione per ciascuna delle fasi di gestione dei documenti, che naturalmente includono anche regole per il trattamento dei supporti e, in generale, per la sicurezza fisica degli ambienti e dei documenti;

– aggiornamenti devono essere previsti per le informazioni relative a:
  - elenchi/repertori di fascicoli,
  - procedure di fascicolazione,
  - procedure per il condizionamento fisico e il trasferimento dei documenti (anche nel caso di documenti elettronici),
  - uffici responsabili per la produzione/conservazione dei documenti.

Sistemi funzionanti, ben impiantati e correttamente aggiornati richiedono strumenti specifici di mantenimento del sistema e programmi di *help desk*, piani di formazione e di aggiornamento, manuali di gestione, il rapporto costante con le autorità archivistiche per la verifica delle normative nazionali e per garantire al sistema la necessaria omogeneità.

Nel complesso si tratta di regole semplici da attuare, una volta che si sia definito il disegno del sistema di gestione documentaria. Le difficoltà riguardano piuttosto la fase di progettazione, non solo perché richiede l'analisi puntuale delle attività e delle relative procedure di formazione dei documenti, ma anche perché l'esito positivo dipende molto dalla capacità di inserire il sistema di classificazione nel più ampio e dinamico sistema informativo dell'ente, di dialogare con altre professioni coinvolte, di bilanciare le esigenze di una razionale organizzazione degli archivi con le concrete esigenze operative delle strutture e l'insufficienza delle risorse disponibili, oggi più grave che nel passato.

Gli archivisti, soprattutto quando operano come organizzatori dei documenti nelle amministrazioni attive, non possono limitare la loro funzione alla applicazione della metodologia tradizionale nel contesto specifico in cui operano, ma devono essere capaci di interpretarla in modo attivo e innovatore, salvaguardando con coraggio e lungimiranza il nocciolo duro (e non la lettera) dei metodi e dei principi che la comunità archivistica italiana — più di altre — è stata in grado di sviluppare e tramandare alle diverse generazioni di archivisti che si sono avvicendate nel lavoro di salvaguardia del patrimonio documentario del Paese.

Sarà, ad esempio, presto possibile utilizzare per i sistemi di formazione documentaria e, in particolare, di classificazione sistemi esperti in grado di elaborare indici automatici di classificazione. Tuttavia, data la complessità di operazioni che richiedono l'analisi critica del contenuto, sarà sempre necessario prevedere un livello adeguato di controllo che potrà ridursi al minimo nel caso di formati documentari predefiniti, inequivocabilmente riconoscibili nella loro funzione — e, quindi, possibilmente anche nel loro contenuto giuridico — e, perciò, di facile e incontrovertibile attribuzione. Un sistema esperto, in grado di leggere il contenuto di un documento e di attribuirlo a una classifica di appartenenza, è stato ad esempio sviluppato nella procedura seguita recentemente dal Dipartimento della difesa degli Stati Uniti nel programma di gestione dei documenti sviluppata nel 1995[11], ma si limita a fare proposte che sono destinate ad essere sempre valutate e confermate da un operatore. Altre esperienze prevedono la flessibile integrazione tra procedimenti e classificazione, per cui l'oggetto stesso del fascicolo si costituisce (in modo uniforme e controllato) nel corso del procedimento medesimo[12].

---

[11] B. UNDERWOOD, *Records Management Research Sponsored by the US Army and the Department of Defense*, in «Archives and Museum Informatics», 1997, 3-4, pp. 261-267.

[12] È il caso ad esempio del sistema sviluppato dal 1996 dall'Ufficio centrale beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni culturali e ambientali, recentemente presentato al Forum della pubblica amministrazione 1998. Cfr. in particolare I. BIANCHINI, *Il progetto di automazione globale delle procedure del Ministero per i beni culturali e ambientali*, in «Note di economia», 1996, 1, pp. 21-42.

Insomma, non vi è dubbio che la classificazione è una funzione che si presta a molti sviluppi nel mondo digitale che ci aspetta, a condizione che i responsabili del disegno dei sistemi documentari siano in grado di impiegare le tecnologie piegandole alle proprie esigenze, sappiano immaginare e, perciò, anche anticipare il futuro e abbiano la fortuna o la capacità di utilizzare professionisti dei diversi ambiti disciplinari consapevoli delle possibilità e dei limiti degli strumenti disponibili e amministratori che — a differenza di quanto è avvenuto in un passato anche molto recente — considerino lo sviluppo di un sistema documentario ben organizzato un dovere verso i cittadini, ma anche un diritto a difesa della propria correttezza amministrativa.

MARIA PAOLA MELLONI

L'impatto della legge 127/97 sulla produzione e organizzazione documentaria comunale

Il comune di Castello d'Argile si trova nella zona nord-occidentale della provincia di Bologna ed ha una popolazione di 4.200 abitanti.

L'amministrazione comunale dispone di una dotazione organica di 50 unità, di cui soltanto 41 coperte. Il settore Affari generali e istituzionali è costituito da un organico di 3 unità.

Nell'esposizione che seguirà si è cercato di focalizzare l'attenzione sugli aspetti della riforma delle autonomie locali che hanno avuto maggiore rilevanza sulla realtà documentaria propria di un comune quale è Castello d'Argile.

Le ripercussioni delle normative entrate in vigore dal 1990 in poi sono state avvertite in modo più o meno sensibile da tutti i servizi esistenti nei comuni ma, non potendo, per motivi di spazio, prendere in esame le vicende di tutti gli atti prodotti, si è scelto di esaminare la situazione dei provvedimenti di carattere generale che sono stati, del resto, i più coinvolti nel cambiamento.

Nel 1990 venne avviato un processo di trasformazione del governo locale con cui si intendeva delineare un nuovo assetto organizzativo caratterizzato dalla separazione tra potere di indirizzo, attribuito agli organi politici, e responsabilità gestionali, attribuite alla struttura. Parallelamente le nuove norme miravano alla semplificazione delle procedure mediante il superamento di vincoli oppressivi che allontanavano il cittadino anziché renderlo consapevole e partecipe dell'attività delle istituzioni. Con l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e con l'affermazione dei principi di professionalità e responsabilità posti dal d.lg. 29/93 venne poi valorizzata l'autonomia decisionale ed organizzativa degli enti.

Questi temi, trattati dal legislatore in modo frammentario, necessitavano di un completamento e di una armonizzazione che la l. 127/97 ("Bassanini due") ha cercato di realizzare senza però riuscirvi appieno.

Nell'applicazione delle leggi per la riforma delle autonomie locali emanate dal 1990 in poi si è potuto riscontrare una serie di incongruenze, contraddizioni, inadeguatezze che hanno reso difficoltoso operare nel nuovo sistema. Significativo è il fatto che le norme disciplinano allo stesso modo materie applicate da enti che, per la loro disomogeneità strutturale, non hanno in comune né tipo di organizzazione né, tantomeno, entità di risorse e quindi si trovano costretti ad "improvvisare" interpretazioni personalizzate.

A ciò si è aggiunta la resistenza posta a livello politico contro quella che poteva apparire una usurpazione di poteri da parte dell'apparato burocratico. Gli organi politici stanno faticosamente rinunciando ad un ruolo gestionale percepito quale espressione di potere maggiore rispetto a quello rappresentato dalle funzioni di indirizzo e di controllo loro proprie. Del resto il d.lg. 77/95 ha completamente rinnovato l'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali rafforzando la separazione tra la sfera politica e quella gestionale. Il bilancio, costruito per obiettivi e programmi definiti dagli amministratori, deve comunque essere attuato dalla struttura burocratica mediante il P.E.G. (Piano esecutivo di gestione) con cui vengono assegnati i fondi a ciascun funzionario, secondo le sue competenze, affinché li gestisca con atti propri.

Nella totale mancanza di coordinamento ed unitarietà è stato poi smantellato il sistema dei controlli preventivi. Dapprima la l. 142/90 ha soppresso il controllo di merito, quindi la l. 127/97 ha quasi totalmente eliminato il controllo di legittimità esercitato dal Co.Re.Co. ed ha abolito il parere di legittimità del segretario comunale introdotto con la 142/90.

Per compensare parzialmente la cancellazione di queste forme di controllo preventivo, il Co.Re.Co. ed il segretario comunale dovrebbero ora esercitare una sorta di consulenza, rispettivamente esterna ed interna, nei confronti dell'attività degli enti locali. In casi limitati subentrerebbe poi un controllo preventivo di legittimità da parte del difensore civico che suscita perplessità per numerose ragioni tra cui prevale quella legata alla nomina del difensore civico da parte del sindaco, in quanto crea identificazione tra chi esercita il controllo e chi lo subisce.

Sino al 1990 il panorama dei provvedimenti del comune era dominato dalle deliberazioni cioè gli atti degli organi collegiali. Scorrendo gli indici dei registri delle deliberazioni del consiglio e della giunta si poteva pressoché ricostruire la quasi totale attività dell'ente. Poche fattispecie restavano escluse, quali la certifi-

cazione, soprattutto anagrafica e di stato civile, le concessioni e autorizzazioni, le ordinanze del sindaco. I regolamenti stessi, che rappresentano un'altra importante tipologia di provvedimenti comunali contenenti discipline di carattere generale, essendo comunque adottati con deliberazioni consiliari, erano anch'essi rintracciabili mediante una consultazione della raccolta delle deliberazioni.

Le deliberazioni adottate prima della entrata in vigore della l. 142/90, già dalla forma lasciavano trasparire una commistione del ruolo politico con quello gestionale. Nella premessa venivano indicati sia gli indirizzi che avevano portato alla necessità di adottare l'atto sia le modalità di attuazione dello stesso: entrambi però facevano riferimento al sindaco, agli assessori, alle commissioni consiliari. Il verbale di deliberazione infatti veniva firmato dall'assessore anziano (oppure dal consigliere anziano se si trattava di delibera consiliare), dal sindaco quale presidente della seduta e dal segretario comunale nella sua funzione di assistenza agli organi politici. Tutte le firme di attestazione del passaggio delle delibere per le varie fasi di pubblicazione e controllo, dell'acquisizione dell'esecutività e della conformità all'originale venivano apposte dal segretario comunale.

La fase istruttoria risultava completamente anonima. Il funzionario che aveva predisposto gli atti preparatori e che poi avrebbe dato esecuzione al provvedimento, una volta che questo fosse divenuto esecutivo, non compariva in nessun modo.

Con l'entrata in vigore della l. 142/90 vengono introdotti i pareri dei funzionari in merito alla regolarità tecnica e contabile, il parere del segretario comunale in merito alla legittimità e l'attestazione della copertura finanziaria, da parte del responsabile del servizio finanziario, ove vi sia impegno di spesa. Questi pareri devono essere contenuti e sottoscritti nel testo dell'atto. Si riconosce così un ruolo di responsabilità gestionale ai funzionari che apre da una parte una grave questione di inquadramento professionale e relativa regolamentazione contrattuale non ancora risolta, ma che dall'altra conferisce alla deliberazione una maggior valenza documentaria.

Attraverso queste attestazioni di responsabilità gestionale l'atto assume le connotazioni di trasparenza del procedimento auspicate dalla l. 241/90, non a caso coeva della l. 142. La volontà politica trova un supporto tecnico che può anche esprimersi negativamente e quindi in contrasto con essa: un organo politico può motivatamente adottare un atto nel quale siano altrettanto motivatamente resi dei pareri negativi. In tali casi è generalmente l'organo di controllo esterno — il Co.Re.Co. — a esprimersi favorevolmente rispetto ad una delle due contrastanti interpretazioni.

A seguito dell'entrata in vigore della l. 142 comincia a cambiare anche il regime dei controlli sulle deliberazioni. Sparisce, come già accennato, il controllo di merito e resta soltanto quello di legittimità. Le deliberazioni infatti nascono ormai in un sistema «responsabilizzato», con il presupposto della legittimità. Il legislatore, riconoscendo per gradi l'autonomia degli enti locali, ha ritenuto che le materie di indirizzo di competenza del consiglio necessitassero di una forma di tutela maggiore rispetto a quelle più gestionali trattate dalla giunta; pertanto, solamente quelle adottate dal consiglio devono essere, in questa fase, inviate al Co.Re.Co. Per le delibere di giunta cade in generale l'obbligo dell'invio eccetto per quelle relative a particolari materie, su richiesta di un certo numero di consiglieri, oppure per quelle che la stessa giunta ritenga di sottoporre al comitato. Tipica diviene la richiesta di controllo quando l'organo intende adottare l'atto nonostante l'esistenza di uno o più pareri negativi.

Il comitato adegua il metodo di attestazione del controllo alla nuova normativa che prevede snellezza e semplificazione. Sino all'entrata in vigore della l. 142 il Co.Re.Co. richiedeva l'invio di due esemplari della deliberazione in copia conforme: una copia veniva trattenuta, l'altra veniva restituita all'ente completa dei dati dell'avvenuto controllo apposti in originale e sottoscritti dal presidente e dal segretario della seduta. Queste copie, comunemente denominate «originali del Co.Re.Co.», rivestivano così un importante ruolo documentario e costituivano una serie archivistica a sé stante oltre a quella degli originali veri e propri. Poco dopo l'entrata in vigore della l. 142 il Co.Re.Co. richiede l'invio di una sola copia dell'atto in quanto inizia a spedire i dati relativi al ricevimento, alla protocollazione ed alla successiva fase del controllo tramite fax.

In questo modo è stato possibile eliminare una serie documentaria che rappresentava la mera replica di un'altra — quella degli originali — cui non aggiungeva alcun dato rilevante se non un'attestazione autografa del Co.Re.Co.

Parallelamente a questo processo evolutivo della deliberazione prende corpo, a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. n. 29/93, l'atto del dirigente, non meglio definito dal legislatore nella prima fase applicativa. Nei piccoli comuni dove non esiste la dirigenza la materia è di difficile attuazione. Da un lato le nuove normative sembrano voler separare definitivamente potere politico e potere gestionale attribuendo ai funzionari tutti i compiti di realizzazione degli obiettivi e dei programmi, dall'altra non esiste un inquadramento professionale omogeneo che consenta una chiara individuazione delle competenze rispetto al ruolo rivestito.

È così che la nascita dell'atto del funzionario viene il più possibile dilazionata. Ma se già l'art. 51 della l. 142 impostava l'organizzazione degli uffici e del personale richiamando inequivocabilmente la separazione dei poteri, nel 1995 entra in vigore il d.lg. n. 77 che impone la scelta di un modello organizzativo.

Questo decreto legislativo, infatti, rinnova completamente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali nello spirito della riforma delle autonomie che va intanto evolvendo. Il d.lg. 77/95 dà un nome all'atto del funzionario responsabile di servizio: determinazione. Nasce quindi nei comuni un nuovo atto amministrativo emanato dagli organi burocratici.

Per il nuovo ordinamento contabile la determinazione è di fondamentale rilevanza in quanto è con essa che il funzionario responsabile adotta l'impegno di spesa sui fondi che gli vengono assegnati. Il nuovo assetto prevede infatti che la giunta, una volta che il consiglio abbia deliberato il bilancio annuale di previsione, definisca il P.E.G. con cui vengono determinati gli obiettivi e le relative dotazioni da affidarsi ai responsabili dei servizi.

Resta la facoltà per gli enti con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti e per le comunità montane di non dare attuazione al P.E.G. ma ciò significherebbe perpetuare il vecchio sistema e così anche nei piccoli comuni, dove già si sia innescato con convinzione il meccanismo di rinnovamento, ci si adegua al nuovo modello di bilancio.

È del tutto evidente che per potersi dotare di un apparato legittimato ad assumere le funzioni previste sia dall'art. 51 della l. 142/90 sia dal d.lg. 77/95 questi piccoli comuni devono rivedere tutta la loro struttura organizzativa. Con l'adozione di apposito regolamento e con la revisione della pianta organica si individuano servizi, settori, unità operative e relativi responsabili al fine di ottenere un assetto il più possibile rispondente alle esigenze del nuovo quadro normativo. Si crea comunque una grave sfasatura ove, non essendo prevista la dirigenza, i funzionari di VII e a volte anche di VI qualifica funzionale si vedono, di fatto, parificati a tale ruolo senza possederne lo *status*.

Nessuna normativa si esprime circa la forma e la procedimentalizzazione della determinazione o determina, come viene comunemente definita con un'abbreviazione coniata sull'esempio di delibera rispetto a deliberazione. Il d.lg. 77/95 si limita a specificare la necessità di introdurvi i pareri e l'attestazione di cui agli artt. 53 e 55 della l. 142/90 in quanto vi si assume impegno di spesa. Prevede poi che debbano «classificarsi con sistemi di raccolta che individuino la cronologia degli atti e l'ufficio di provenienza». Nulla è detto circa le modalità di acquisizione di efficacia dell'atto.

Nell'ambito della propria autonomia regolamentare gli enti hanno meglio definito i contenuti e le fasi di formazione e perfezionamento della determinazione in base a schemi e procedure che nel frattempo venivano elaborati da esperti.

La determinazione si presenta come un atto amministrativo formalmente simile alla deliberazione: vi è una premessa che, ai sensi della l. 241/90, porta una motivazione obbligatoria per l'azione amministrativa ivi intrapresa e vi è un dispositivo che sintetizza la volontà del funzionario e il metodo di realizzazione della stessa. In calce vengono apposti i pareri di regolarità tecnica, contabile, legittimità e l'attestazione della copertura finanziaria, debitamente sottoscritti dai competenti funzionari.

Ciò che la differenzia maggiormente dalla deliberazione è l'immediatezza dell'efficacia: il funzionario può adottarla in ogni momento, mentre la deliberazione deve essere adottata in seduta di un organo collegiale, previa convocazione. Non solo: la deliberazione diviene esecutiva normalmente dopo il decimo giorno di pubblicazione, a meno che non sia resa immediatamente eseguibile, oppure, se soggetta a controllo del Co.Re.Co., dopo ben 20 giorni dal suo invio a tale organo (30 con la legge 127/97).

Per adeguarsi al principio di snellezza ed efficacia dell'azione amministrativa ci sono enti che prevedono di non pubblicare la determinazione affinché vi si possa dare esecuzione non appena essa sia adottata. Altri enti scelgono una via più consona ai principi del diritto amministrativo: pubblicano la determinazione per 15 giorni all'albo pretorio ma fanno coincidere la data di esecutività con quella di pubblicazione, conciliando così la necessità di rendere noto l'atto al cittadino ma di potervi anche dare tempestivamente esecuzione per non rallentare il procedimento amministrativo.

Il controllo sulla determinazione viene esercitato in varie forme. Si è già detto dei pareri inseriti e sottoscritti nel testo della stessa che costituiscono un controllo preventivo; bisogna ora citare il controllo che su di essa si è voluto mantenere da parte degli organi politici. Copia delle determinazioni viene generalmente inviata al sindaco o alla giunta a seconda della scelta prevista nel regolamento che ne tratta la disciplina. Ciò che costituisce la sostanziale differenza è, però, a che punto del procedimento l'atto viene inoltrato all'organo politico. Nei comuni dove il principio di separazione dei poteri si è più radicato la determina viene trasmessa dopo aver acquisito la sua efficacia e quindi il sindaco o la giunta esercitano un controllo formale, di mero riscontro della attuazione degli obiettivi da essi stessi individuati a monte, con strumenti quali il P.E.G. o i regolamenti; nei comuni dove il potere politico più difficilmente rinuncia al

ruolo gestionale, la determinazione viene sottoposta all'attenzione del sindaco o della giunta prima di esercitare la sua efficacia col rischio di compromissione delle sue caratteristiche di immediatezza e semplicità procedimentale a causa dell'accumularsi di tempi morti o, peggio, di veti rispetto all'azione intrapresa.

L'impiego della determinazione quale atto del funzionario responsabile di servizio si è presto esteso a tutta la materia trattata dall'art. 51 della l. 142/90. Tale articolo, infatti, dopo aver previsto, al comma 2, che «la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti», specifica, al comma 3, che ad essi «spettano (...) tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente (...)». Continua poi con l'elencazione delle competenze.

Rispetto a tali competenze, quindi, i funzionari sono tenuti ad adottare atti propri; pertanto, essendo già stata messa a punto la determinazione per l'assunzione degli impegni di spesa sui fondi assegnati a ciascuno, tale atto viene utilizzato anche per le altre fattispecie. Saranno determinazioni in tutto simili a quelle definite dal d.lg. 77/95, sennonché mancheranno dei pareri da esso richiesti ai fini contabili.

La normativa, quindi, riferendo esplicitamente un rilevante numero di provvedimenti all'attività gestionale dei dirigenti o dei funzionari responsabili di servizio, come sancito dai canoni interpretativi della dottrina e recepito dalla giurisprudenza, fa sì che si verifichi un mutamento destinato ad accentuarsi maggiormente con l'entrata in vigore della l. 127/97: il numero delle deliberazioni subisce un tracollo mentre esplode quello delle determinazioni.

La legge 127/97 rafforza i principi stabiliti dall'art. 51 della l. 142, amplia le competenze elencate al comma 3 ed introduce un comma 3-bis per chiarire quelle situazioni anomale, verificatesi nei piccoli comuni, di conflittualità tra inquadramento professionale e funzioni. Il comma 3-bis specifica, dopo ben sette anni dall'entrata in vigore della l. 142/90, che «Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui al comma 3 sono svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi».

Ciò, se da una parte avalla gli orientamenti già assunti, non esaurisce però il problema del riparto delle attribuzioni tra organi di governo e dirigenza, stante anche il regime della doppia competenza residuale, in favore dei dirigenti e della giunta, risultante dal combinato disposto degli artt. 32, 35 e 51 della l. 142/90.

Mentre l'art. 32 stabilisce che il consiglio ha competenza limitatamente ad atti fondamentali, i quali vengono poi dettagliatamente elencati, l'art. 35 lascia alla giunta quegli atti di amministrazione che non siano riservati dalla

legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze del sindaco, del segretario o dei funzionari. Come già detto, delle competenze di questi ultimi tratta l'art. 51 ma, a differenza di quanto accade per il consiglio, per il quale sono facilmente individuabili precisi atti fondamentali, per i funzionari l'elenco risulta insufficiente a fugare i dubbi sulle effettive attribuzioni.

Si viene così a creare una situazione di grande incertezza operativa aggravata da altre modifiche apportate dalla stessa legge 127/97.

L'assunzione di impegno di spesa, sino all'entrata in vigore della "Bassanini due", poteva essere oggetto sia di deliberazione che di determinazione. Nel testo della nuova legge non è espressamente enunciato quale sia l'organo deputato ad adottare l'atto con cui si debba assumere l'impegno di spesa ma, poiché una norma in essa contenuta elimina l'attestazione di copertura finanziaria dalle deliberazioni mentre viene ribadita la necessità della sua esistenza sui provvedimenti dei responsabili di servizio, si evince che l'impegno non possa più conseguire da deliberazioni relativamente a qualsiasi materia e qualsiasi importo.

Ciò è fonte di notevole disorientamento poiché sino all'entrata in vigore della l. 127/97 si era consolidata la prassi per cui con le deliberazioni venivano assunti gli impegni per le spese in conto capitale mentre con le determinazioni si impegnavano i fondi del P.E.G. relativi alle spese correnti. Ora pure questa distinzione viene superata in quanto, una volta che gli organi di governo abbiano formulato precisi indirizzi, spetta ai funzionari responsabili di servizio impegnare anche le spese in conto capitale purché il loro finanziamento sia accertato.

La determinazione assume così sempre più la connotazione di provvedimento basilare dell'attività amministrativa. La legge 127 la svincola anche dai pareri e dall'attestazione previsti dagli artt. 53 e 55 della legge 142/90, di cui era stata gravata dal d.lg. 77/95. È del tutto evidente che con l'affidamento della responsabilità gestoria al funzionario che adotta l'atto non è più necessario il parere tecnico in quanto implicito nel contesto della determinazione medesima. Il funzionario deve adottare l'atto avendo riguardo per tutti i contenuti che rientrano nella sua professionalità, ad esempio: la veridicità ed attendibilità dei dati espressi, il rispetto delle norme in tema di appalto, il rispetto dello statuto, dei regolamenti e delle deliberazioni di indirizzo emanate dal consiglio e dalla giunta. Anche dalla determina, come dalla deliberazione, viene eliminato, pertanto, il parere del segretario, sempre nella logica di una piena attribuzione della capacità gestoria al funzionario responsabile anche in relazione, quindi, alla legittimità dell'atto.

Resta soltanto un «visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria» nei provvedimenti dei responsabili che comportino impegni di spesa: è con l'apposizione di tale visto che gli atti divengono esecutivi.

Nell'introdurre questa nuova norma la "Bassanini due" non parla espressamente di determinazioni bensì di «provvedimenti dei responsabili dei servizi» e ciò non avviene casualmente. È l'ente, mediante i vari strumenti regolamentari di cui può e deve dotarsi, che stabilisce quali sono questi provvedimenti.

Nasce così, dopo la determinazione, una nuova generazione di atti ancora più rispondenti a criteri di snellezza e tempestività dell'azione amministrativa.

Il d.lg. 77/95, all'art. 27, prevede che con l'approvazione del bilancio vengano già costituiti gli impegni sui relativi stanziamenti per spese particolari dovute, per esempio, a disposizioni di legge e a contratti. In questi casi non occorre nessun ulteriore atto di impegno: occorrerà invece l'atto con il quale si procede alla liquidazione della spesa. Prima dell'inizio della riforma era la giunta che provvedeva anche a tali liquidazioni, quali, per citarne alcune, quelle relative alle bollette Enel o Telecom per le utenze dei locali di proprietà del comune. Dopo l'entrata in vigore della l. 142 queste sono state tra le prime competenze oggetto di determinazione; quindi, a seguito del d.lg. 77/95 e della l. 127/97, si è fatto ricorso a provvedimenti di liquidazione direttamente formulati dal responsabile di servizio per fatture o bollette di cui avesse riscontrato la regolarità in base ai contratti vigenti i cui stanziamenti fossero previsti in bilancio.

Si tratta di atti di immediata efficacia che vengono sottoscritti dal solo responsabile e trasmessi al servizio economico - finanziario per l'emissione dei relativi mandati. Sempre con simili provvedimenti vengono liquidate ovviamente tutte le spese che hanno a monte un impegno assunto con atto del funzionario responsabile.

Anche questi provvedimenti di liquidazione, previsti dall'art. 28 del citato d.lg. 77/95 e recepiti attraverso il regolamento di contabilità, hanno contribuito alla drastica flessione del numero delle deliberazioni. Se per le determinazioni il legislatore era stato avaro di suggerimenti relativamente alla forma e alla procedimentalizzazione, per i provvedimenti di liquidazione non viene fatto il benché minimo cenno.

Questo costituisce sicuramente un problema a livello documentario in quanto viene perduta l'uniformità operativa, non solo fra comune e comune ma anche fra servizio e servizio all'interno dello stesso ente: vi sarà chi costituisce una serie archivistica a sé stante, che inserirà l'atto di liquidazione nel

fascicolo dell'intervento cui la spesa si riferisce, chi lo accompagnerà all'impegno o soltanto al mandato oppure chi ne produrrà tante copie quanti sono i passaggi che esso effettuerà.

Un altro ostacolo alla celerità dell'azione amministrativa era rappresentato dal sovrapporsi e concatenarsi delle normative per gli appalti di beni, opere e servizi apparse nei primi anni '90. Per rendere trasparenti le procedure di gara si irrigidirono i criteri di scelta del contraente sino a rischiare la paralisi di alcuni settori tra cui, in particolare, quello dei lavori pubblici.

Occorreva trovare, tramite lo strumento regolamentare, un sistema che riuscisse a conciliare, ancora una volta, queste due importantissime esigenze: trasparenza ed efficacia. È così che vengono messi a punto regolamenti per l'affidamento in economia di forniture di beni e servizi e di opere di modesto valore. Con questi regolamenti si stabiliscono soglie differenziate in base alle quali i funzionari adottano procedure più o meno semplificate.

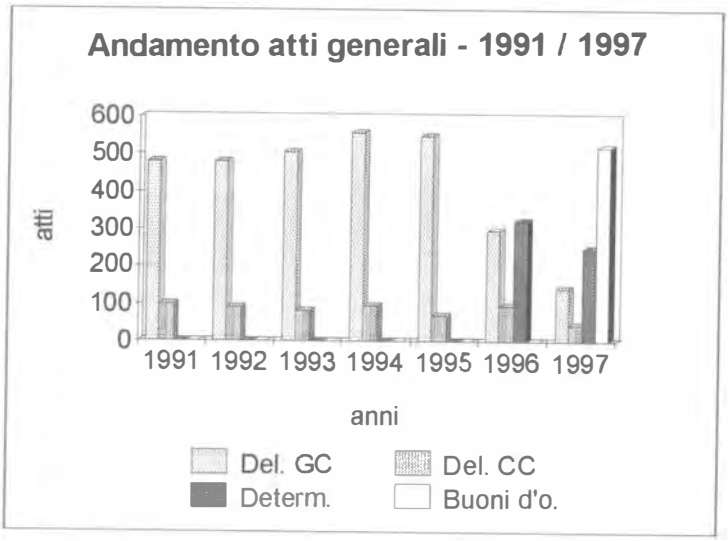
In base a questi criteri nasce un ulteriore nuovo atto: il buono d'ordine. Sino ad un importo contenuto (per es.: dieci milioni di lire) il funzionario, dopo aver acquisito in via informale alcuni preventivi, potrà inviare alla ditta giudicata migliore offerente il buono d'ordine per l'effettuazione della fornitura o del lavoro. Il buono d'ordine sarà anche il provvedimento di impegno su cui, ai sensi della l. 127/97, verrà apposto il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria che ne determina l'immediata efficacia. Si tratta di un provvedimento estremamente semplice in cui la parte narrativa è ridotta al minimo ed il dispositivo è costituito dal vero e proprio ordine rivolto alla ditta per l'esecuzione di quanto richiesto.

Quando la soglia preveda importi più elevati, il funzionario ricorrerà invece a procedure sempre più formalizzate e l'atto finale sarà la determinazione.

Anche il buono d'ordine è un atto che viene gestito in modo autonomo dai vari servizi. Il suo originale dovrebbe essere inviato alla ditta, mentre l'ufficio ne dovrebbe trattenere copia. Non pare opportuno istituirne una raccolta generale, ordinata cronologicamente, in quanto trattandosi di atto in uscita, esso viene comunque registrato al protocollo generale prima dell'invio. La sua sorte documentaria risulta comunque incerta, come per i provvedimenti di liquidazione, non esistendo un regime specifico.

Per ricondurre ad alcune cifre quanto sinora esposto si propongono i dati sotto riportati. Si riferiscono al numero di deliberazioni di consiglio (CC) e di giunta (GC), alle determinazioni e ai buoni d'ordine adottati nel Comune di Castello d'Argile dal 1991 al 1997.

1991	delibere GC	480
	delibere CC	100
1992	delibere GC	482
	delibere CC	89
1993	delibere GC	507
	delibere CC	83
1994	delibere GC	559
	delibere CC	95
1995	delibere GC	548
	delibere CC	70
1996	delibere GC	297
	delibere CC	93
	determinaz.	323
	buoni d'ord.	0
1997	delibere GC	140
	delibere CC	42
	determinaz.	250
	buoni d'ord.	520



Esaminando i dati relativi alle deliberazioni di giunta e di consiglio si riscontra dal 1991 al 1994 un andamento abbastanza stabile dovuto al consolidamento di una coalizione di governo, già da anni al potere. L'anno 1995 registra stabilità per le delibere di giunta e una leggera flessione per le delibere di consiglio a causa del cambiamento degli organi politici a seguito delle elezioni amministrative e quindi della loro necessità di assestamento.

Gli anni in cui si registra una vera rivoluzione documentaria sono il 1996 ed il 1997. Nel corso del 1996 viene data prima applicazione al d.lg. 77/95 e, pertanto, vengono introdotte le determinazioni. Il loro apparire incide immediatamente sul numero delle delibere di giunta che viene quasi dimezzato. Le delibere di consiglio, invece, tornano alla normalità, dopo il rallentamento dovuto al cambio di governo. Del resto la comparsa delle determinazioni non influisce sulle competenze di indirizzo e controllo proprie del consiglio.

Nel corso del 1997 fanno la loro comparsa anche i buoni d'ordine a seguito dell'entrata in vigore del regolamento per l'affidamento di forniture e opere in economia. Il numero delle deliberazioni di giunta si riduce a circa un quarto rispetto alla quantità prodotta prima della comparsa degli atti dei funzionari. Anche le delibere di consiglio registrano una forte flessione. Questo però non è dovuto al passaggio di competenze agli organi burocratici, bensì ad una condivisione del potere di indirizzo con la giunta e ad una minor necessità di intervento a seguito dell'approvazione di un bilancio che già intrinsecamente costituisce fonte di indirizzo.

Un dato significativo riguarda il notevole incremento del numero complessivo degli atti prodotti nel corso del 1996 e del 1997. Mentre pare improbabile che ciò sia dovuto ad una particolare espansione delle iniziative dell'ente si ritiene che la causa sia la frammentazione dell'attività. Per rendere più celeri i procedimenti si è sviluppata la tendenza a suddividere gli interventi e ad adottare l'atto più semplice ed immediato: ciò comporta probabilmente un considerevole moltiplicarsi degli atti.

Se da un lato questi dati confermano il recepimento, da parte degli enti, delle misure di semplificazione, snellimento, efficacia ed efficienza tanto auspicate dal cittadino, dall'altro fanno sorgere dubbi circa la risoluzione di un'altra antica carenza della pubblica amministrazione: la scarsa attenzione posta nei confronti della standardizzazione dei procedimenti. Da sempre la mancanza di uniformità comportamentale negli uffici pubblici ha creato disorientamento in chi deve rapportarsi con gli operatori, spesso ispirati nel loro lavoro più da estro personale che da metodo.

La situazione documentaria che emerge dalla riforma delle autonomie locali mostra un incremento sia delle fattispecie che del numero degli atti, pertanto sarebbe importante che le strutture pubbliche si impegnassero ad adottare procedimenti standardizzati anche in considerazione della sempre maggior mobilità del personale e dei cittadini sul territorio.

FORMAZIONE PROFESSIONALE E SISTEMA DI QUALITÀ

GILBERTO ZACCHÈ

La formazione professionale degli operatori d'archivio negli enti locali

Credo sia nota a tutti la situazione estremamente variegata del personale che opera, a diversi livelli di responsabilità e in istituti di diversa dimensione e importanza, nelle migliaia di enti locali del nostro paese. Se vogliamo parlare di formazione professionale dobbiamo partire da questo dato di fatto, evitando impostazioni astratte. In generale, pur riscontrando un innalzamento del livello culturale degli addetti agli archivi, in linea con l'andamento della scolarità, permangono notevoli differenze all'interno della categoria. A un ristretto numero di archivi storici, per la direzione dei quali sono richiesti dalla legge requisiti non dissimili da quelli richiesti per gli archivisti di Stato, corrisponde un numero ancora troppo elevato di archivi, soprattutto archivi correnti e di deposito, ai quali il personale è stato assegnato prescindendo dal possesso di requisiti specifici. Non mi scandalizzo di ciò: in un passato anche recente evidentemente la società italiana non era in grado di destinare risorse alla soluzione di questo tipo di problemi. Mi interessa piuttosto cercare soluzioni compatibili con i tempi che viviamo, conscio delle difficoltà economiche che permangono e, anzi, forse si sono aggravate, ma anche delle ampie opportunità aperte dal processo di rinnovamento e di razionalizzazione della pubblica amministrazione.

La questione della qualificazione del personale, in quest'ottica, deve essere vista infatti come una risorsa e non come un costo aggiuntivo. Noto che anche gli amministratori, di fatto, cominciano a considerare questa opportunità: si assiste, in generale, a una progressiva sostituzione del personale dotato di scarsa preparazione e inquadrato in livelli bassi con personale assunto già alla settima o ottava qualifica, in possesso di titoli di studio a livello di laurea o di specializzazione *post* laurea.

Il problema che emerge con forza è dunque un altro: a fronte di una sempre più ampia disponibilità all'assorbimento di operatori qualificati, si riscontra una carenza sul piano dell'offerta formativa. In altri termini, si assume sì del personale laureato, ma spesso si tratta di figure generiche, che devono poi formarsi sul posto di lavoro, con un tirocinio non breve, utilizzando corsi di formazione offerti dalle agenzie più disparate. Anche i più fortunati, coloro che hanno avuto modo di frequentare le scuole di archivistica, paleografia e diplomatica annesse agli archivi di Stato, hanno avuto la possibilità di approfondire la loro preparazione culturale, ma quasi mai sono stati messi in grado di gestire con efficacia un archivio, soprattutto se al direttore dell'archivio fanno capo archivi correnti e di deposito. Difettano infatti, nei programmi delle scuole — risalenti al 1911 —, gli insegnamenti di materie oggi fondamentali, come l'informatica, le tecniche gestionali e persino il diritto amministrativo, la cui conoscenza è imprescindibile per chi è chiamato ad operare nella pubblica amministrazione. A questa lacuna si è cercato di sopperire, negli ultimi tempi, con cicli di lezioni speciali e con seminari su argomenti specifici non compresi nei programmi d'insegnamento tradizionali, ma ciò avviene solo grazie all'impegno e alla buona volontà dei singoli e non a seguito dell'applicazione di una precisa normativa di legge. Vera Vita Spagnuolo, peraltro, ha ricordato, in un suo intervento a questo convegno, una circolare emanata dal ministero che prevede la possibilità di attivare nuovi insegnamenti ed ha citato l'esperienza da lei compiuta all'Archivio di Stato di Roma, ove è stato istituito un corso per archivisti addetti ad archivi contemporanei. La possibilità di innovare, dunque, esiste e le vecchie norme rischiano di costituire solo un alibi per chi è fermo su posizioni attendiste.

Come superare questa situazione, tenendo presenti le esigenze della pubblica amministrazione e di coloro che aspirano ad inserirsi nel mondo degli archivi? Come recuperare i colleghi che già operano negli archivi e che sono sprovvisti, in tutto o in parte, dei necessari requisiti culturali e professionali? Come unificare, in altre parole, il mercato del lavoro degli archivisti, rompendo sbarramenti corporativi, inerzie delle amministrazioni, carenze contrattuali e quant'altro?

Una risposta può venire dalla riforma in corso nel settore della pubblica istruzione basata sull'integrazione tra i diversi percorsi formativi e sul sistema dei crediti formativi, che consentirà, a chi è interessato, di completare gli studi in momenti diversi, alternando lo studio a esperienze lavorative, nell'ottica della formazione permanente. È una strada già percorsa da altri paesi e che anche noi dovremo percorrere nell'ambito dell'integrazione europea. Si tratta

però, ora, in questa prospettiva, di chiarire bene i ruoli di ciascuno, per evitare sprechi, disfunzioni, sovrapposizioni tra il settore pubblico e l'iniziativa dei privati, tra lo Stato e le regioni, tra l'università e altre agenzie formative. Si tratta altresì di uniformare i programmi, di definire gli standard, di individuare con precisione i vari livelli formativi, di stabilire l'equipollenza tra i vari titoli di studio, con particolare riguardo a quelli rilasciati da istituti dei paesi dell'Unione europea. Come dovranno essere considerati, in futuro, i diplomi rilasciati dalle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica annesse agli archivi di Stato, in rapporto ai diplomi universitari — le cosiddette lauree brevi —, le lauree rilasciate dai corsi di laurea in archivistica, o in beni culturali, indirizzo archivistico, o quelle in archivistica rilasciate dai corsi di laurea in storia o in lettere e filosofia etc. etc., per non parlare delle specializzazioni *post* laurea? È un dibattito aperto anche all'interno della nostra associazione, in vista delle modifiche statutarie che saranno varate entro il corrente anno.

Premesso questo, e convenuto quindi sulla opportunità, anzi sulla necessità, di riqualificare il personale in servizio a tutti i livelli, quale ne sia la provenienza e la formazione culturale di base, converrà poi fissare dei requisiti minimi per l'accesso alla professione, ipotizzando un percorso formativo comune per quanti intendano lavorare nel settore degli archivi. Sto parlando del personale degli enti locali, naturalmente, ma credo che il discorso possa valere per tutti coloro che saranno chiamati a occuparsi della gestione di documenti — e, in un prossimo futuro, dei documenti elettronici — a prescindere dal luogo ove essi dovranno operare. La formazione di base, insomma, dovrebbe essere comune e dovrebbe comprendere il tradizionale bagaglio umanistico, arricchito di conoscenze giuridiche e informatiche per quanti sono chiamati a lavorare presso gli archivi storici. I vari livelli formativi dovranno essere rapportati all'importanza degli istituti, alle funzioni svolte (di direzione, o assistenza, di studio o di ricerca). A chi è già in servizio, e difetta di alcuni requisiti culturali di base, ma è in possesso di una sicura competenza professionale, dovrà essere garantita la possibilità di completare la formazione usufruendo del sistema dei crediti formativi. Con il nuovo ordinamento del personale, che sta per entrare in vigore, dovranno essere previste diverse modalità di sviluppo delle carriere, tali da evitare la necessità del concorso pubblico per ogni avanzamento, prassi oggi in vigore, sicuramente mortificante per chi opera da anni e si trova a dover concorrere ogni volta per ricoprire il proprio stesso posto riqualificato.

Naturalmente, poiché esiste il rischio concreto di una gestione discrezionale delle carriere e il rigore è tutt'altro che garantito, occorrerà individuare meccanismi di garanzia ferrei, basati su criteri oggettivi, sulla certifica-

zione di qualità e quant'altro potrà assicurare che la frequenza di corsi o di *stages* abbia apportato un'effettiva crescita professionale e non sia una finzione utile al più all'esibizione di fasulle attestazioni cartacee. I precedenti, talvolta scandalosi, della gestione della formazione professionale in alcune regioni indurrebbero al pessimismo, ma sono fiducioso che all'interno della nostra categoria, adeguatamente rappresentata dalla nostra associazione, vi siano sufficienti risorse etiche per evitare ogni pericolo di malcostume. Non lo dico per la presunzione di una diversità degli archivisti rispetto ad altre categorie, ma sulla base di una diretta esperienza della vita associativa. Ho potuto infatti constatare la presenza di forti motivazioni per l'aggiornamento professionale, di una forte tensione e di un costante orientamento alla ricerca da parte del nucleo più consapevole della categoria, qui degnamente rappresentato dai partecipanti a questo convegno. Inoltre tutti sappiamo che la scelta della nostra professione richiede una adesione disinteressata e forti motivazioni culturali ed etiche. Chi cerca guadagni facili o effimeri successi è davvero improbabile che si accosti al nostro mondo, non foss'altro per i sacrifici che il lavoro comporta e per il lungo tirocinio richiesto per accedere alla professione. Sono caratteristiche, queste, che accomunano i colleghi più anziani ai più giovani e rappresentano una costante in un panorama di trasformazioni rese inevitabili dallo sviluppo della tecnologia. Non vorrei fare della retorica parlando di missione dell'archivista, ma consentitemi almeno di ricordare il *Beruf* — la vocazione — di cui teorizzava Max Weber. Questo nostro atteggiamento nei riguardi della professione, largamente condiviso, è garanzia di autoselezione. Si tratta di estendere ulteriormente questo tipo di approccio, ancora forse un po' aristocratico, e farlo diventare patrimonio comune di quanti si occupano della gestione della documentazione, anche corrente, affinché tutti siano pienamente responsabili e consapevoli dell'importanza del loro lavoro non solo a fini immediatamente pratici e giuridici ma per la stessa cultura storica del domani. Particolare attenzione deve infatti essere rivolta agli archivi in formazione e al personale che in essi opera, in particolare agli addetti al protocollo che svolgono funzioni delicatissime, quali la registrazione e la classificazione dei documenti. Va superata, anche all'interno della nostra stessa categoria, ogni logica improntata alla separatezza rigida delle funzioni, pur nel rispetto delle differenti attribuzioni di chi opera nei diversi tipi di archivi: corrente, di deposito e storico. Tutti, infatti, secondo specifiche modalità, ci occupiamo di gestione della documentazione e tutti dobbiamo essere in grado di esplicare nel migliore dei modi la nostra professionalità.

È auspicabile che tale consapevolezza sia propria anche degli amministratori e degli uomini di governo preposti alla funzione pubblica. Da loro infatti dipende essenzialmente la possibilità di concretizzare, in tempi che si sperano ragionevoli, un disegno complessivo di razionalizzazione del settore e, soprattutto, il coordinamento tra politiche formative, sbocchi occupazionali, modalità di selezione del personale, istituti contrattuali coerenti con i livelli professionali individuati. L'impressione è che, fino ad oggi, ci si sia mossi in ordine sparso e che anche nelle pur notevoli ipotesi di riforma della pubblica amministrazione si sia sostanzialmente trascurata la possibilità di creare un servizio nazionale degli archivi o anche soltanto una specie di sistema archivistico nazionale sulla scorta di quanto già hanno fatto i colleghi bibliotecari. La presenza così numerosa degli archivisti a questo convegno è il chiaro segnale di una disponibilità e di una attenzione al cambiamento. Sarebbe un peccato che una tale risorsa venisse sprecata per la miopia dei reggitori della cosa pubblica.

Localmente qualcosa si sta muovendo. Ci sono già stati alcuni incontri tra l'Istituto per i beni culturali della Regione Emilia Romagna, la Soprintendenza archivistica statale e una rappresentanza della nostra associazione per discutere dei fabbisogni formativi, dei profili professionali ritenuti necessari negli archivi degli enti locali e dei contenuti dei corsi che potranno essere organizzati dalla Regione stessa attraverso le strutture della formazione professionale, rinnovata e attenta ai bisogni reali indotti dalle trasformazioni in atto. Questa prima riflessione sui fabbisogni formativi specifici del nostro settore induce a ritenere che sia da privilegiare la formazione sul lavoro, con particolare riguardo ai bisogni di aggiornamento delle figure di profilo medio alto e alla riqualificazione degli addetti inseriti senza titolo specifico. Questo, in effetti, è l'ambito nel quale la Regione può svolgere un ruolo incisivo tenendo conto delle possibilità aperte, già lo scorso anno, dal protocollo d'intesa sul sistema integrato di istruzione, firmato dai ministri Treu e Berlinguer, i punti salienti del quale possono essere così sinteticamente ricordati: sperimentazione di percorsi integrati fra scuola, formazione, università e mercato del lavoro; reciproco riconoscimento di crediti formativi; attivazione di *stages* e tirocini concordati; sperimentazione di moduli professionalizzanti. Particolare attenzione, ovviamente, dovrà essere posta alla definizione degli standard formativi in relazione ai diversi profili professionali. Dal vecchio sistema che prevedeva il rilascio di attestati di qualifica, si dovrebbe passare alla dichiarazione delle competenze acquisite, ai certificati di competenza che dovrebbero sostituire titoli che spesso non hanno trovato riscontro sul mercato del lavoro. Su queste ipotesi è in corso una discussione delicata, dal momento che gli

attestati della formazione professionale hanno validità a livello europeo. È auspicabile che l'iniziativa dell'Assessorato al lavoro, alla formazione e all'università della Regione Emilia Romagna non resti un episodio isolato ma che si cerchi di coordinare, ai vari livelli istituzionali, una politica per il personale addetto agli archivi.

In relazione alla formazione degli archivisti degli enti locali, in effetti, anche a legislazione invariata, le regioni possono svolgere fin da ora un ruolo ben preciso, senza attendere le riforme, semplicemente coordinando le politiche per la formazione professionale con le politiche per la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali.

È in corso attualmente, in diverse regioni, la revisione della legislazione in materia di archivi e biblioteche e, sia detto per inciso, si nota una pericolosa tendenza ad aggregare e a subordinare gli archivi storici alle biblioteche. Sarebbe sufficiente, in questo contesto, provvedere alla individuazione precisa della figura e dei compiti dell'archivista, alla determinazione dei criteri di accesso, alla indicazione di un percorso di riqualificazione per il personale già in servizio e, successivamente, coordinare con detta normativa i contratti di lavoro a livello nazionale e decentrato. I nuovi ordinamenti professionali forniranno un ampio spazio a tal fine, ma è necessaria una politica ben precisa affinché tutto il settore goda di un trattamento uniforme, pur nella salvaguardia delle specificità dei vari gradi di responsabilità, per evitare che si vada a una frammentazione esasperata della categoria all'insegna della discrezionalità più assoluta da parte delle amministrazioni, con il rischio addirittura, in assenza di parametri di riferimento, di un'applicazione del tutto arbitraria delle nuove normative. Per intenderci chiaramente, il rischio è che in alcune realtà si esalti la funzione dell'archivista inteso come *records manager*, come responsabile della gestione di tutta quanta la documentazione, cartacea ed elettronica, dell'ente locale, e all'estremo opposto, che l'archivista diventi una specie di semplice custode delle carte, la cui conservazione sembra essere intesa da taluni in senso museale, come già accade, ad esempio, nelle biblioteche dotate di fondi antichi ove esiste la figura del responsabile della sala di consultazione dei manoscritti e dei libri rari.

Non possiamo permettere che questi sviluppi della situazione siano lasciati al caso o alla fortuna individuale, dobbiamo essere propositivi, definire e sostenere in tutte le sedi un punto di vista comune. A tal fine, per dare concretezza a quanto è emerso in questo convegno, propongo, su mandato peraltro della nostra assemblea nazionale, di costituire formalmente uno specifico gruppo di lavoro.

Nell'immediato, invito i rappresentanti dell'Anci e della Lega delle autonomie, nonché le organizzazioni sindacali della funzione pubblica a voler finalmente recepire una esigenza da tutti avvertita da tempo: inserire nel prossimo contratto di lavoro la figura dell'archivista. È stato fatto, in passato, per le assistenti sociali, per i vigili urbani, per gli informatici, non si comprende perché non si voglia riconoscere la professionalità specifica di una categoria di lavoratori presente, oltretutto, in ogni ente, sia pure a vari livelli. In ogni comune, infatti, c'è un archivio e qualcuno che di esso si occupa: si prenda atto di ciò e se questi addetti non hanno una formazione sufficiente si provveda, nell'interesse stesso delle amministrazioni prima ancora che dei lavoratori. E se proprio si ritiene che i comuni di piccole dimensioni non possano permettersi il lusso di avere professionalità elevate, è il caso di ricordare che già dal 1969 la legge prevedeva l'istituzione dei consorzi archivistici e che le leggi più recenti prevedono varie forme di associazione da parte degli enti locali per la gestione in comune dei servizi, per non parlare della possibilità di appaltare gli stessi ai privati. Si tratta quindi, più che altro, di vincere l'inerzia che sembra caratterizzare molte amministrazioni. Il ministro Bassanini, per ricordare una metafora alla quale egli stesso ha fatto ricorso, ha fornito agli amministratori la bicicletta, ma non si scorgono all'orizzonte, almeno per ora, molti appassionati del pedale.

PIETRO BEVILACQUA

Per l'introduzione di un sistema di qualità nella gestione documentaria dell'ente locale

> « (...) tendo a vedere le cose dal punto di vista di coloro che, in ultima analisi, dovranno svolgere il lavoro. Considero i concetti e la loro interpretazione in termini di persone. Grazie a tutto ciò, ogni tanto riesco ad intuire il futuro in misura sufficiente da sapere che cosa verrà accettato e che cosa verrà respinto. Quindi (...) ho cercato di enfatizzare le azioni pratiche necessarie per comunicare i programmi e i concetti in modo tale da ottenere risultati positivi».
>
> *Philip B. Crosby*
> *(La qualità non costa*, Milano,
> Mc Graw-Hill Libri Italia, 1986)

Premessa. – Prima di parlare di "qualità", mi sembra necessario ribadire quanto da più parti già autorevolmente affermato, e cioè che nel comune il coordinamento e la gestione dei flussi documentari, il record management, la vita attiva dei documenti, così come gli aspetti più tradizionalmente archivistici, debbono afferire ad un ambito univoco di competenza, e cioè a quella funzione che nel prosieguo chiamerò archivio, o funzione archivistica dell'ente.

È necessario che questa funzione, quali che siano le dimensioni del comune, sia espressa: si potrà sostanziare quindi in una struttura composta da più persone o, nelle piccole o minuscole realtà comunali, in una quota parte dell'attività di una sola persona, ma comunque la funzione deve esistere.

Oltre ad esserci sempre, ed opportunamente occuparsi sia della gestione archivistica che della gestione pre-archivistica, è importante che detta funzione abbia un profilo di competenze che non si limitino alla sola area archivistica in senso proprio, ma che sia dotata di *skill* sempre più orientati al record management e alla diplomatica moderna, con una preparazione almeno di base di sistemi informativi, informatica applicata e telematica, ed in possesso dei principali concetti di teoria dell'organizzazione.

Per quanto attiene alla norma archivistica, e questo al di là dalla valutazione di applicabilità della circolare Astengo, su cui mi sento, in buona misura, di concordare, anche alla luce di alcune esperienze riportate autorevolmente in questa sede, credo opportuno sottolineare i due seguenti aspetti:

– non potrà prodursi una *par condicio* nella gestione documentaria dei comuni se il problema della normazione dei flussi documentari non viene affrontato urgentemente sia in sede nazionale che comunitaria, con una regolamentazione univoca alla quale le prassi locali si adeguino, così come avviene già per altri aspetti di funzionamento dell'ente (si pensi alle gare d'appalto) e anche per le norme e gli standard di qualità di prodotti e servizi;

– la criticità dello stato delle carte dei comuni non ammette più dilazioni o ritardi: la diffusione di prassi operative scorrette, disomogenee, raffazzonate, inizia ad avere riflessi sempre più rilevanti sulla conduzione sia dell'azione amministrativa che dell'azione politica. Davanti a questi problemi l'archivista comunale e l'ente sono spesso drammaticamente soli.

1. *Considerazioni sulla qualità nella pubblica amministrazione.* – Ambiti attualmente prevalenti circa l'impiego degli strumenti della qualità nel contesto pubblico, principali metodiche seguite, problemi riscontrati e risultati conseguiti.

Esporrò ora alcune considerazioni sullo stato di applicazione dei concetti di qualità nelle organizzazioni comunali.

Quanto di seguito andrò a considerare si applica all'organizzazione pubblica locale, e precipuamente al comune, visto come l'espressione della massima complessità organizzativa riscontrabile nel panorama delle organizzazioni pubbliche e private.

Chi opera nei comuni ben conosce gli ingredienti di questa complessità e con questi si misura quotidianamente.

Non sono un archivista, ma un soggetto esterno che, lavorando sull'organizzazione con i comuni e per i comuni, ha colto la centralità delle problematiche di razionalizzazione dei flussi documentari non solo per la vita ed il funzionamento degli enti, ma anche per l'obbligo che questi ultimi hanno di esprimere democrazia amministrativa.

Dal punto di vista politico, è infatti questo il primo ambito ad essere leso dalle patologie dei flussi documentari e degli archivi, con le ricadute ed i problemi che già altri hanno molto ben illustrato.

Riconosciuta la centralità e l'urgente necessità d'intervento per rivedere e migliorare la gestione documentaria (generando un intervento che possiamo sicuramente definire come sistemico, cioè influente sull'intero ente) occorre

certo identificare modalità e strumenti d'azione, ma anche, e credo primariamente, leggere con sensibilità ed attenzione organizzativa le caratteristiche, potremmo dire i tratti psicosomatici salienti del contesto organizzativo in cui si deve produrre l'intervento stesso.

Dalla lettura dell'attuale stato organizzativo generale dei comuni emergono alcune patologie tipiche.

Tra queste è frequente riscontrare le quattro fattispecie seguenti:

– diffusa carenza nell'espressione della funzione di direzione generale, con conseguente difficoltà nel coordinamento di tutte le azioni di portata sistemica o intersettoriale;

– forte arroccamento in sé stesse delle strutture settoriali, che si vedono più come monadi che come parti dell'organizzazione;

– rapporti di potere, e non di servizio, tra strutture di *staff* (o di supporto) e di *line* (o erogatrici finali di prodotti o servizi al cittadino), con conseguente scarsa percezione e sensibilità nei rapporti cliente-fornitore interni;

– difficoltà e resistenza nel riconoscimento, da parte dei settori, di "autorità" interne su processi di valenza generale o intersettoriale.

La coscienza di questi quattro problemi di fondo suggerisce la necessità di un agire più articolato rispetto alla pura e semplice evoluzione metodologica, procedimentale, tecnologica o strumentale: occorre spostare il fuoco iniziale dell'azione di cambiamento su modalità di maggior impatto psico-organizzativo, quali appunto l'impiego delle metodiche della comunicazione interna e della qualità.

Con questo intendo affermare che non può esistere un cambiamento reale e profondo in un processo di valenza primaria quale la gestione dei flussi documentari se ogni struttura dell'ente non ne comprende la necessità e non ne percepisce i vantaggi di ritorno.

Solo al verificarsi di queste due ultime condizioni (consapevolezza diffusa di necessità e di vantaggi) si potrà attivare una spirale virtuosa di miglioramento, o, se vogliamo, la logica del "miglioramento continuo" della scuola del *total quality*, in quanto solo allora chi progetta il cambiamento potrà avvantaggiarsi di un contributo interessato da parte delle strutture, non più oggetti, ma soggetti attivi dell'evoluzione dei funzionamenti.

Da questo deriva la visione del cambiamento come momento di partecipazione e non solo come alchimia di laboratorio: credo che ognuno di noi abbia vissuto esperienze di progetti eccellenti "sulla carta", di emanazione di disposizioni razionali e corrette, ma rimaste lettera morta nei fatti. Certamente, se il fine di questi progetti era davvero il generare fatti reali e concreti di miglioramento, ci saremo anche chiesti il motivo dell'insuccesso e ne avremo analizzato le cause.

Seguendo con estremo interesse le precedenti relazioni sulle illuminanti alterne vicende dell'applicazione della circolare Astengo, ho notato come anche queste vicende possano ben rientrare in questo copione.

Ritengo che la spinta verso la qualità delle diverse strutture del comune derivi prevalentemente dal rapporto che dette strutture hanno con il loro cliente, così come per le organizzazioni private la cultura della qualità è nata dalla necessità di sostenere in modo vincente il rapporto con il mercato.

Possiamo quindi notare all'interno degli enti, strutture con comportamenti organizzativi diversi in funzione della diversa tipologia di destinatario del servizio reso, più che della diversa tipologia di servizio *tout court*.

Riscontriamo che spesso le strutture dell'ente locale più sensibili al cambiamento sono quelle che sostengono più direttamente il rapporto con il cliente (il cliente esterno, il cittadino), quelle che lo vedono quotidianamente in faccia e nelle quali si è già affermata la necessità di generare "cultura del servizio": intendo l'area dei servizi collettivi e di natura industriale e l'area dei servizi alla persona, siano essi servizi istituzionali o a domanda individuale: in una parola le strutture di *line*.

L'azione di miglioramento espressa da queste strutture è quindi generata sia dal martellamento (mi si passi il termine) dell'esplicita, diretta e individuale domanda di servizio che da un assetto gestionale che deve fornire risposte quotidiane in tempo reale e non ha la possibilità di chiudere la porta dell'ufficio per celare le proprie modalità operative.

In queste strutture la qualità, come metodica operativa applicata, come sensibilità diffusa, come necessità di azione quotidiana, è già entrata a pieno titolo o si sta comunque affermando con forza e consapevolezza.

In questo ambito rientrano, in alcuni enti ormai da anni, i servizi di erogazione di gas, acqua, elettricità, di depurazione delle acque, di raccolta e smaltimento dei rifiuti, di manutenzione al verde pubblico, alle strade ed agli impianti di fognature, i servizi funerari e cimiteriali, ma notiamo che altri tipi di servizi si stanno velocemente avvicinando ai sistemi di qualità, quali i servizi per l'infanzia (scuole materne ed asili nido), i servizi sociali, culturali, ricreativi e sportivi, i servizi demografici, l'edilizia privata.

Per molti di questi servizi l'impiego di sistemi di qualità, nonché la certificazione di qualità secondo gli standard ISO 9000, non è più un dato eccezionale, e viene ritenuto sempre più spesso dagli amministratori un momento necessario di visibilità, riconoscimento ed impegno nei confronti del cittadino-cliente, nonché di adeguamento ad un agire visto sempre più in scala europea.

Diversa è la naturale sensibilità al cambiamento e al miglioramento delle strutture di *staff* (per inciso ricordiamo che è nell'area delle *staff* che si posiziona tipicamente la responsabilità della gestione generale dei flussi documentari e dell'archivio): è proprio nello staff che si può, a tutt'oggi, notare la maggiore resistenza e difficoltà nell'operare in termini di qualità.

Le *staff*, che non hanno clienti esterni, stentano a riconoscere nelle strutture interne di *line* il loro cliente, e questo fatto genera la perdita di un forte stimolo nel condurre l'azione di miglioramento, che viene così ritenuta una scelta opzionale, spesso fonte di lustro più che di vantaggi operativi, e non una concreta necessità di servizio, stimolata dal rapporto con il cliente interno.

Si nota quindi una forte e diffusa tendenza delle strutture di *staff* anche dei comuni a trasformarsi in centri di potere e ad operare spesso funzionalmente al rafforzamento di detto potere, più che al miglioramento del servizio all'organizzazione (tipica la considerazione dei servizi di ragioneria, personale, sistemi informativi).

Il superamento di questo stato richiede un atto di forte consapevolezza, di lucida e tenace volontà gestionale, che riporti le staff ad operare con spirito di servizio.

Uno strumento operativo utilizzato per focalizzare sul cliente interno l'azione delle staff è il cosiddetto "contratto di sevizio interno", cioè un rapporto di formalizzazione della fornitura interna in termini di quantità, qualità, tempi e costi, chiaro e preventivo, così come avviene in un qualsiasi contratto tra cliente e fornitore.

L'esercizio della logica del contratto di servizio interno, per determinate tipologie di servizio che trovano riscontro non solo all'interno dell'ente, ma anche nel mercato (per esempio servizi informatici, formativi, tecnico manutentivi), può arrivare fino alla sostituzione del fornitore interno con altro, esterno all'organizzazione (si pensi, a questo proposito, alla recente scelta del ministro Visco circa la sostituzione dei poligrafici dello Stato con un fornitore privato per la stampa dei biglietti delle lotterie nazionali).

Una delle forme in cui si può articolare detto contratto di servizio interno è la istituzione di una cosiddetta "Carta dei servizi interni", intesa non più come strumento per il compiuto esercizio dei diritti del cittadino cliente, ma come definizione para contrattuale degli impegni delle strutture di *staff* nei confronti del *line*.

Così come non può esserci cambiamento e miglioramento nei servizi di *line* senza una stretta interlocuzione con il cittadino, cliente dei servizi, altrettanto non potrà sussistere miglioramento reale nei servizi di *staff* senza il compiuto riconoscimento della dinamica cliente-fornitore interno.

Nel nostro contesto, ciò significa che l'archivio (inteso nell'accezione lata definita in premessa) deve parlare e confrontarsi con le strutture di cui è talvolta fornitore (per esempio nell'attività di protocollazione, di classificazione, di fascicolazione, di trasferimento o di ricerca documentaria), tal altra cliente (per esempio nel momento della ricezione dagli uffici dei versamenti all'archivio di deposito), per capire la logica ed i problemi delle strutture cui necessariamente si correla.

Questo significa anche che situazioni di apparente, macroscopica demenza organizzativa, quali i problemi citati di duplicazione all'interno di un unico ente di procedure informatiche incompatibili per la protocollazione, non possono e non debbono essere liquidati con sufficienza, ma deve essere riconosciuta e curata la patologia organizzativa che li ha generati.

2. *La gestione documentaria dell'ente locale come processo sistemico.* – Ricadute sulla struttura organizzativa dell'ente e sull'articolazione interna delle responsabilità derivanti dal consapevole riconoscimento della necessità di azione centralizzata sui flussi documentari.

Vorrei ora trattare della gestione documentaria del comune intesa come processo sistemico.

Come accennato in apertura, il riconoscimento della gestione dei flussi documentari come processo sistemico, coprente la totalità dell'ente e da amministrarsi con una visione globale, genera significative ricadute sulla struttura organizzativa dell'ente stesso e sull'articolazione interna delle responsabilità, derivanti appunto dalla consapevolezza della necessità di azione centralizzata sui flussi documentari.

Prima di ipotizzare quale assetto strutturale possa efficacemente recepire la responsabilità della gestione documentaria, consideriamo quale sia, tipicamente, lo stato attuale dell'allocazione delle responsabilità gerarchiche e funzionali in quest'area.

Nell'assetto organizzativo "tradizionale" i compiti di quest'area venivano espletati da strutture direttamente dipendenti dalla segreteria generale, dalla spesso indistinta e genericamente nominata area dei servizi od affari generali, oppure dallo stesso segretario.

In anni passati, in cui le incombenze dei comuni erano sicuramente meno complesse e diversificate, uno dei primi compiti gestionali del segretario si esprimeva proprio nel regolamentare l'ingresso delle carte, le modalità di fascicolazione, di trattazione delle pratiche, di archiviazione corrente e di deposito.

Con l'aumentare delle competenze dei comuni, con l'avvento delle nuove tecnologie per la gestione di dati ed informazioni, con il crescere della criticità legata alla legittimità e con la nuova norma dal 1990 in poi, si è fatta sempre più palese l'incongruenza psico-professionale del profilo del segretario generale come disegnato nella l. 142/90 prima della l. 127/97, rispetto alle competenze e alle necessità di natura gestionale di una moderna organizzazione comunale.

I compiti di gestione e coordinamento dei processi sistemici dell'ente sono drammaticamente aumentati, sia numericamente che come criticità: come è noto il d.lg. 77/95 ha sancito e strumentato il passaggio da una gestione consuntiva ad una gestione preventiva, introducendo la necessità di abbinare ai momenti finanziari preesistenti nuovi strumenti di natura gestionale, quali il "Piano esecutivo di gestione" ed il "Piano dettagliato di obiettivi".

Con la recente l. 127/97 il legislatore ha affidato lo sviluppo di detti aspetti pianificatori sistemici ad un nuovo soggetto, il direttore generale, chiarendo la distinzione delle competenze di natura giuridica da quelle di natura gestionale ed organizzativa.

Notiamo che, laddove esiste ed è diffusa nel comune la consapevolezza che la gestione documentaria si colloca alla base del funzionamento dell'organizzazione stessa e che una corretta ed ordinata tenuta delle carte incide direttamente sul clima organizzativo e sull'efficienza dell'azione amministrativa, anche la direzione generale percepisce e si fa direttamente carico della problematica, promuovendo o supportando le azioni di cambiamento.

Ritengo quindi che la responsabilità del coordinamento della gestione documentaria dell'ente, con competenza su tutte le fasi della vita del documento all'interno dell'organizzazione, debba necessariamente risiedere in una funzione, la funzione archivistica, direttamente afferente alla direzione generale.

La funzione archivistica, così come prima riferiva, o parlava, con il segretario generale, ora deve abituarsi a divenire tra gli interlocutori privilegiati del direttore generale.

In dipendenza dei compiti svolti da detta funzione nei singoli enti, questa struttura potrà essere totalmente autonoma, ovvero radicata all'interno della funzione di organizzazione.

Potrà essere preferibilmente autonoma in quegli enti in cui detta struttura assolve anche ai compiti di diretta gestione dell'archivio corrente, come ad esempio in quei comuni in cui esiste una struttura di archivio corrente centralizzato, che attua la protocollazione in ingresso, la classificazione, la fascicolazione, i movimenti interni dei fascicoli, il loro successivo passaggio dall'archivio corrente all'archivio di deposito.

Potrà, per contro, bene essere incardinata nella struttura di organizzazione negli enti in cui detta funzione si esprime prevalentemente come "autorità" interna, agendo quindi sulle modalità operative esercitate direttamente da ogni singola unità organizzativa dell'ente.

Occorre a questo punto chiarire il concetto di "autorità": questo termine, calco dall'inglese *authority*, identifica un soggetto dell'organizzazione che non ricopre un ruolo gerarchico, ma che, in virtù di una competenza trasversale nell'organizzazione stessa, esprime indicazioni di comportamento vincolanti per tutte le strutture dell'ente circa gli ambiti nei quali esercita la propria autorità.

L'autorità è tale per investitura del vertice dell'organizzazione, non per semplice autorevolezza interna o per informale riconoscimento di competenza specifica.

Così come è una *authority* quella dell'Aipa nei confronti delle organizzazioni pubbliche, e, in cascata, quella espressa dal responsabile dei sistemi informativi dell'ente nel momento in cui indica gli standard tecnologici cui si debbono adeguare i settori perché lo sviluppo sia nell'omogeneità e nella compatibilità, altrettanto si può affermare per la funzione d'archivio verso le modalità generali di gestione dei flussi documentari.

Infatti, dal momento che una adeguata strategia di gestione documentaria deve tenere conto di tutte le fasi della vita di un documento all'interno dell'organizzazione, come già da più parti è stato ribadito, detta consapevolezza si traduce inequivocabilmente nella necessità di istituire un'autorità, anche estranea al particolare modo di funzionare della singola struttura settoriale, preposta a presiedere al corretto ed omogeneo funzionamento dei processi di produzione, circolazione ed archiviazione delle carte: detta autorità potrà quindi, su mandato del vertice dell'organizzazione, identificare ed emanare anche disposizioni cogenti per le varie strutture settoriali, nell'ambito dei rapporti tra queste all'interno dell'ente e ancora tra queste e l'esterno.

La considerazione poi che l'archivio è il ricettore finale di tutte le carte pervenute dall'esterno, ovvero prodotte e fatte circolare all'interno dell'ente, e che fra tutte le strutture è quella maggiormente sensibile e a conoscenza delle problematiche connesse alla formazione dell'unità archivistica elementare, ossia il fascicolo, basterebbe per concludere che l'archivio è di per sé l'autorità che deve farsi carico del compito di sovrintendere anche alla gestione della vita attiva dei documenti. Ribadita quindi la necessità e l'opportunità di raccogliere in un unico ambito centralizzato di responsabilità metodologica, o metodologico-operativa, sia quanto afferisce alla gestione pre-archivistica che

quanto è propriamente gestione archivistica, occorre individuare le modalità con cui questa autorità correla i propri compiti e le proprie necessità ai compiti e alle necessità operative delle singole strutture settoriali dell'ente.

Poiché, come si è ampiamente notato anche in questa sede, tranne alcune isole felici, parliamo di contesti in cui esistono situazioni di problematica e talvolta drammatica gestione, parlando di necessità, parliamo tipicamente di necessità di cambiamento o di miglioramento.

Credo quindi che questo collegamento tra la funzione archivistica e le strutture interne debba attuarsi mediante l'impiego degli strumenti della comunicazione interna e della qualità, e cioè con una forte azione di partecipazione e sensibilizzazione *in primis* del management, cioè della direzione generale e delle figure dirigenziali o funzionariali apicali, che diventino così i primi *sponsor* del cambiamento.

A questo proposito, per inciso, mi permetto di dissentire con le autorevoli considerazioni di chi, in questa sede, identifica l'origine principale dei problemi degli archivi correnti nell'impreparazione degli operatori di bassa qualifica: credo che sia molto più grave e colpevole la diffusa incuria od ignoranza dei più elementari concetti di archivistica da parte del management (o, se preferite, della dirigenza).

Dopo aver sensibilizzato il vertice, il corretto sviluppo di un percorso di miglioramento in quest'ambito vede poi l'attivazione di gruppi di miglioramento misti (settori e archivio), dotati di un ampio potere di ridefinizione procedurale, che operino con gli strumenti e le metodiche del *process reengineering*, cui farò cenno nella parte conclusiva dell'intervento.

I componenti del gruppo di miglioramento saranno coloro che, in seguito, capillarmente all'interno delle realtà di appartenenza, comunicheranno l'innovazione, parlando la stessa lingua e vivendo gli stessi problemi operativi delle strutture che dovranno tradurre in comportamento quotidiano il cambiamento co-progettato.

Sull'osservanza delle regole definite dovrà successivamente vigilare con azioni di verifica puntuale o a campione proprio la funzione archivistica, e questo nelle more della costituzione della funzione di *internal auditing*, tipicamente assente nelle organizzazioni comunali, redigendo rapporti periodici sul comportamento delle strutture destinati alla direzione generale e, tramite quest'ultima, perché no, al nucleo di valutazione.

Come è noto, infatti, tra i vari parametri della valutazione di risultato dell'operato del dirigente (e presto, con il nuovo contratto, anche del direttivo) è chiaramente indicata la capacità di rispettare e far rispettare le regole dell'organizzazione, come recita l'articolo 43 del vigente contratto della dirigenza degli enti locali.

A mio parere, non vi è dubbio che debba essere l'archivio l'entità che garantisce il corretto funzionamento dei processi di produzione, circolazione ed archiviazione delle carte e sovrintende a questi.

La consapevole espressione della funzione archivistica, la sua corretta collocazione organizzativa e l'impiego di efficaci strumenti di comunicazione e di coinvolgimento sono quindi presupposto essenziale per un buon funzionamento della macchina comunale, sia verso l'interno che verso l'esterno, nell'erogazione dei servizi al cittadino.

3. *Indicazioni sull'impiego del* total quality *e del sistema di qualità applicati alla revisione del flusso documentario, ad uso della direzione generale e della funzione archivistica del comune: un modello d'intervento possibile.* – Un'ipotesi di intervento di qualità concretamente perseguibile e coniugabile con le peculiarità tipologiche e con lo stato psico-organizzativo e tecnologico dell'ente locale.

Illustrerò ora alcune sintetiche considerazioni sull'impiego sia della teoria del *total quality* che dei sistemi di qualità applicati alla revisione del flusso documentario, cercando di delineare i tratti salienti di un possibile intervento, ad uso sia della funzione archivistica dell'ente che della direzione generale.

Mi preme sottolineare che quanto esporrò non è il libro dei sogni, ma è quanto stanno attuando alcuni comuni, diversi per caratteristiche e dimensioni.

Illustrerò di seguito non tanto il "cosa fare" per sciogliere gli intricati nodi dei labirinti di carta: vorrei piuttosto concentrare l'attenzione sul "come fare", cioè sui percorsi possibili, sui processi di coinvolgimento che facciano da sponda ai contenuti del cambiamento.

Trattandosi, come in precedenza ricordato, di agire su un processo sistemico dell'ente, su un processo cioè che tocca tutti e nel quale tutti interagiscono, mi sento di sconsigliare strade unicamente basate sull'esercizio dell'autorità centrale nei confronti delle altre strutture dell'organizzazione: infatti credo ormai sia chiaro a tutti che non si cambia per legge, per circolare o per regolamento.

Ritengo quindi che l'approccio vincente stia in un mix equilibrato e personalizzato di coordinamento e partecipazione.

Anche quanto udito nelle precedenti giornate mi ha rafforzato nel ritenere difficile la replicazione piatta delle esperienze positive esistenti: credo cioè che il funzionamento efficiente ed efficace, ad esempio, dell'archivio comunale di Reggio Emilia o di Torino, derivi da situazioni peculiari, difficilmente riproducibili certo non per intrinseca complessità metodologica, ma perché gli schemi organizzativi applicati verrebbero a calarsi in contesti diversi, che non si lasciano certo scrivere come tavolette di cera.

Da ciò deriva la necessità che la funzione archivistica conosca, sappia proporre ed attuare non solo metodiche specifiche, ma che abbia anche una base di cultura e sensibilità organizzativa per saper imboccare le strade giuste della gestione documentaria.

Infatti la revisione dei flussi documentari dell'ente, in dipendenza dallo stato organizzativo e dal livello di soddisfazione del cliente interno, può essere approcciata con modalità di intervento di diverso impatto e intensità.

In ogni caso, sia che si tratti di approccio minimale o graduale, sia che il processo di revisione diventi un momento fortemente visibile e qualificante della gestione, due requisiti necessari iniziali sono:

– la chiarezza degli obiettivi da raggiungere;
– la sensibilizzazione su questi obiettivi del vertice gestionale.

La sede giusta per chiarire gli obiettivi dell'intervento è l'interazione tra la funzione archivistica e la direzione generale dell'ente: solo da questo incontro può emergere la validazione ovvero la correzione di tiro della visione di cambiamento maturata nell'ambito tecnico archivistico.

Una volta definiti gli obiettivi, occorre quindi prevedere appositi momenti formativi fortemente partecipativi, anche di minima durata ma di grande impatto, rivolti alle figure apicali dell'ente, che aiutino queste ultime a razionalizzare le disfunzioni nell'operatività delle loro strutture, imputabili a errate modalità operative nella gestione documentaria, nonché chiariscano le ricadute dei comportamenti anomali sulle funzioni generali dell'ente.

Obiettivo di questa sessione formativa è far emergere i vantaggi del cambiamento e gli oneri della non qualità.

Può diventare importante e vincente coinvolgere nella stessa progettazione di questo primo momento formativo alcuni dei dirigenti o direttivi leader nell'organizzazione, per aumentare l'autorevolezza e, diciamo, l'aura di credibilità dell'intervento stesso.

Attuati correttamente questi primi due passaggi, il chiarimento degli obiettivi e la sensibilizzazione degli apicali, il progetto avrà acquisito il necessario *commitment* (o, per meglio dire, impegno) interno per poter essere operativamente avviato: questo significa che ogni struttura avrà maturato un proprio livello di attese, in ragione delle quali il successivo impegno che sarà richiesto alle strutture stesse sarà da esse fornito a fronte di una contropartita nota, e non al buio, "sulla fiducia" oppure "perché bisogna".

Sulla base della scelta di ampiezza dell'intervento, saranno poi costituiti i gruppi di miglioramento, cioè le entità che genereranno la revisione dei processi.

Perché i gruppi possano operare, sarà necessaria la creazione di una base lessicale comune a tutti i componenti: questo obiettivo può essere conseguito con uno specifico, breve momento formativo propedeutico, che non ha l'obiettivo di formare nuovi archivisti in poche ore, ma intende solo uniformare nelle persone l'uso dei termini chiave.

A cura della funzione archivistica sarà stato precedentemente segmentato l'ambito di azione dei singoli gruppi: ognuno di questi opererà su un sotto processo ben identificato e delimitato.

A puro titolo di esempio, un gruppo potrà occuparsi dell'ingresso dei documenti e delle modalità di accoglimento, protocollazione e smistamento di questi, un altro della classificazione, della stesura di un titolario o della revisione di titolario esistente, altro della fascicolazione, altro dei trasferimenti interni, altro ancora delle operazioni di pulizia del fascicolo nel momento della sua chiusura, altro ancora dell'eventuale modalità di ordinamento e tenuta dell'archivio corrente o di deposito di settore, altro delle modalità e periodicità di versamento all'archivio di deposito, e così via.

La composizione di detti gruppi vedrà, assieme alla funzione archivistica, i rappresentanti delle strutture interne ritenute significative o emblematiche nello specifico segmento d'intervento identificato: come è naturale, si cercherà di coinvolgere prioritariamente il cliente interno più significativo della specifica porzione di processo analizzata.

Si suggerisce nel lavoro dei gruppi di impiegare una unica metodologia strutturata di analisi, diagnosi e riprogettazione del processo oggetto di azione; meglio se detta metodologia sarà informata alle tecniche, ormai ampiamente diffuse anche nella pubblica amministrazione, del *business process re-engineering.*

Il fattore comune ed il filo conduttore del lavoro svolto dai vari gruppi sarà espresso dalla funzione archivistica, che dovrà inoltre garantire la congruenza delle riprogettazioni procedurali tra di loro, garantendo quindi la coerenza dell'impianto complessivo del sistema ed il raggiungimento degli obiettivi nei confronti della direzione generale.

Quindi, dal lavoro coordinato e, diremmo, "gestito" dei gruppi di miglioramento si genereranno le specifiche puntuali del cambiamento, e cioè:

– le procedure riprogettate da seguirsi nei vari sotto processi del flusso documentario;

– la precisazione delle diverse responsabilità nei vari passaggi del processo;

– i tempi standard delle varie operazioni ed i tempi complessivi massimi (o *lead time*) da rispettare, cioè la base del contratto di servizio interno, precedentemente citato;

– il conseguente corretto dimensionamento degli organici insistenti sulle attività di gestione dei flussi documentari e la tipologia degli organici stessi;

– l'identificazione delle caratteristiche degli strumenti tecnologici a supporto della gestione documentaria;

– la revisione della logistica connessa alla gestione dei documenti;

– la specificazione dei fabbisogni formativi degli operatori;

– la modalità e periodicità di ulteriore revisione dei processi analizzati;

– le modalità di *auditing* e controllo circa l'applicazione di quanto definito;

– infine, la carta della qualità nei confronti della quale misurare e correggere le non conformità.

È poi buona norma, prima che l'innovazione procedimentale passi in produzione, cioè nelle prassi operative delle strutture, condurre nei confronti dell'intero ente una azione di comunicazione, diremmo di vero e proprio "marketing interno", circa i risultati del lavoro svolto: può quindi essere progettato un "evento" interno che dia il giusto rilievo ed enfasi ai risultati, che li trasmetta con sintesi e chiarezza, che li ponga nella luce voluta, illustrando non solo le nuove modalità operative, ma soprattutto i vantaggi di queste ultime sia per i cittadini che per gli operatori, e cioè sia per i clienti esterni che per quelli interni.

A questo riguardo si sottolinea l'ormai storico fallimento delle modalità di comunicazione burocratica tipicamente usate nell'ambito pubblico (circolari spesso criptiche, inapplicabili e quindi inapplicate, regolamenti che piovono dall'alto, senza chiaro riferimento ai vantaggi conseguibili), suggerendo un profondo ripensamento sui veicoli formali della norma sia dal centro verso la periferia, sia all'interno dei singoli comuni.

Da un intervento condotto secondo l'approccio del *total quality* possono derivare quindi le specifiche di un sistema di qualità.

Credo che solo un processo partecipativo di questo tipo, perseguito con competenza tecnica, sensibilità organizzativa e, soprattutto, tenacia, contro il cinismo e le miopi logiche interne di potere, possa portare la qualità a radicarsi nell'azione quotidiana dell'ente, a diventare uno stile di lavoro e a rafforzare l'autostima di chi opera nella pubblica amministrazione.

4. *Considerazioni conclusive.* – Intendo concludere riprendendo il tema, accennato in premessa, della nuova professionalità dell'archivista comunale, visto come referente sistemico della gestione documentaria dell'ente.

Alcuni comuni vedono detta funzione già espressa nei fatti, in virtù della sensibilità organizzativa sia dell'ente che personale del soggetto che ricopre il ruolo.

Credo occorra portare queste situazioni a sistema: per fare ciò mi sembra primariamente necessario che l'archivista valorizzi l'impiego delle proprie conoscenze nella gestione dell'archivio corrente, arricchisca il proprio bagaglio professionale approcciando le discipline dell'organizzazione, dei sistemi informativi e degli strumenti informatici applicati, e rivendichi il nuovo ruolo che può esprimere sui funzionamenti interni.

Non mi sembra possa esistere alternativa a questa evoluzione, se non nella rassegnazione ad un ruolo percepito dall'amministrazione e dalla direzione generale come sempre più marginale e periferico, di mero gestore delle carte inattive.

Per la professionalità archivistica sta passando un treno che nessuno si può permettere di perdere, e su questo treno credo che gli archivisti debbano salire, anche al volo e senza biglietto.

CATERINA ISABELLA

*Per una Carta della qualità nei servizi archivistici**

Sappiamo che l'argomento qualità è di grande attualità, ma spesso non viene capito nelle sue profonde implicazioni e ci si limita a fornire semplici metodologie presentate sotto forma di concretezza ed operatività.

Una grande confusione accompagna il concetto di qualità: è molto diffuso il concetto di qualità del prodotto, ma è molto più difficile capire quello di qualità del servizio o di qualità del processo tecnico-organizzativo.

Dopo questa necessaria premessa, ricordiamo che in altre sedi abbiamo affermato che l'introduzione di un programma di qualità anche nelle strutture in cui l'attività principale è la gestione e la conservazione dei documenti, come negli archivi, risulta oggi una iniziativa altamente innovativa per il contesto culturale in cui viviamo, ma forse anche in ritardo rispetto ad altre realtà europee in cui già da tempo si lavora con sistemi qualità.

---

* La Carta della qualità negli archivi è stata elaborata e redatta da un gruppo di lavoro promosso dall'Anai e dall'Ufficio centrale per i beni archivistici coordinato da Caterina Isabella (Anai Lazio); ne sono stati membri M. Guercio, G. Fioravanti, M.G. Pastura, E. Terenzoni dell'Ufficio centrale per i beni archivistici e Fabio Del Giudice della Banca di Roma.

Al gruppo che ha predisposto e steso in soli sei mesi la Carta, che qui presentiamo, hanno aggiunto la loro collaborazione nel corso di incontri generali i seguenti colleghi: I. Cerioni e F. Cardarelli della Banca d'Italia, G. Spadoni di "Omtra", L. Musci di "Memoria", C. Lisi di "Romarchivi", A. Salone dell'Archivio storico capitolino, G. Penzo dell'Università di Padova, A. Kolega della Soprintendenza archivistica per il Lazio ed altri ancora che ringraziamo per i suggerimenti apportati.

Pertanto, realizzare un sistema qualità così come indicato nelle ISO 9004 (punto 5) significa soprattutto affermare i seguenti principi generali:

– cambiamento culturale all'interno degli archivi dal punto di vista delle modalità organizzative (passare da quanto si fa a come si fa);

– centralità dell'utente: pensare a nuovi stili di comunicazione sia con i cittadini fruitori di documenti dal valore amministrativo e probatorio, sia con i ricercatori quali fruitori di documenti che hanno raggiunto una maturità archivistica;

– impegno del top management, la cui assenza in tale progetto provoca il fallimento del sistema di qualità;

– coinvolgimento del personale ai diversi livelli (dall'archivista all'usciere) affinché non sia passivo, ma attivo nella «mission», e soprattutto cambiamenti inerenti le funzioni;

– miglioramento continuo: è questo il vero fattore di successo, riducendo gli errori presenti nelle varie fasi di vita del documento (dal corrente allo storico), adottando secondo le opportunità sia la logica dei piccoli passi che le profonde trasformazioni;

– formazione del personale: per gli archivisti attualmente, nel settore della gestione della documentazione moderna e contemporanea, occorre fornire nuovi strumenti, avviare piani di formazione interna, gruppi di lavoro (mi vengono in mente le varie esperienze realizzate in realtà diverse con i «circoli di qualità»);

– prevenzione, che deve essere pensata a monte dall'organizzazione utilizzando tutte le metodologie per evitare errori;

– controllo, valutazione e certificazione: questi tre momenti sono fondamentali; infatti:

– il controllo è continuo in tutte le fasi ed i momenti della realtà lavorativa (dalla sala di studio all'ufficio protocollo),

– la valutazione si realizza sia adottando elementi oggettivi (ad esempio le attese per avere la documentazione richiesta) che elementi soggettivi (ad esempio le aspettative degli utenti); è possibile avviare «un osservatorio»,

– la certificazione si ha quando il servizio risponde ai requisiti richiesti (in genere è fatta da organismi esterni).

Quanto detto fino ad ora è presupposto fondamentale per parlare di qualità e della predisposizione di una carta della qualità e non è inopportuno sottolineare che quello della qualità è un concetto classico sempre presente nelle attività e nella cultura dell'uomo (fin dall'epoca del baratto), ma è comunque «concetto unitario» in cui le qualità tecnica, relazionale, ambientale ed organizzativa ruotano insieme.

È ormai maturo il tempo anche per gli archivi (pubblici e privati) per intraprendere la via di un «sistema qualità» dopo averne valutato costi/benefici, rischi/vantaggi attraverso una strategia di base che porti a concretizzare un «programma ed un piano operativo per la qualità».

Il gruppo di lavoro Anai ha individuato almeno tre obiettivi fondamentali da raggiungere all'interno di tale programma e da diffondere nel mondo archivistico:

– studio e redazione di una carta dei servizi (di cui si dirà dettagliatamente in seguito);

– studio e redazione di un manuale di qualità per l'area archivistica;

– progetto formazione.

Dovendomi occupare in questa sede in particolare del primo punto, tralascerò l'esame del terzo, ma è utile, relativamente al secondo punto, precisare che la redazione sarà a cura degli archivisti in team con gli informatici, ed è fondamentale ricordare che esso è lo strumento che discende direttamente dalla programmazione e testimonia l'impegno che ogni struttura documentale assume per il miglioramento dei processi e dei propri servizi.

Il manuale, quindi, dovrà essere solo una guida alla programmazione, un riesame di alcuni punti della teoria e della pratica archivistica ed in linea di massima dovrà contenere:

– gli obiettivi della politica della qualità (considerazioni generali ed introduttive legate alla legislazione archivistica ed alla realtà italiana);

– l'organigramma di ogni singolo cosmo archivistico, compiti e responsabilità;

– la raccolta delle procedure adottate e quelle da avviare per il conseguimento della qualità;

– l'indicazione dei criteri e delle tecniche di controllo, nonché gli strumenti operativi utilizzati;

– il glossario dei termini, modulistica, normativa e regolamenti, riferimenti bibliografici.

Il manuale può essere elemento comune e diversificato nelle varie realtà archivistiche: archivio storico, corrente, di deposito.

La nostra Carta (detta anche «Cassese» dal nome del ministro che ne ha promosso l'elaborazione) dovrà contenere dei principi fondamentali le cui finalità sono quelle di elevare e migliorare il livello dei servizi offerti negli archivi (pubblici e privati) e questo presuppone un confronto ed un rapporto continuo con i fruitori del servizio medesimo.

Oltre a questi principi generali, che di fatto si concretizzano in imparzialità, continuità, diritto di scelta, efficacia ed efficienza, è necessario definire gli strumenti per l'attuazione di tali principi, sia come l'adozione di standard, la semplificazione delle procedure, l'informazione e i rapporti con gli utenti, la valutazione, ecc., sia come i meccanismi di tutela e di garanzia per la corretta applicazione della Carta.

La Carta si applica ai seguenti casi:

– archivi correnti
– archivi di deposito
– pre-archivi
– archivi storici
– servizi informativi
– servizi di consultazione e sale di lettura.

La normativa di riferimento non fornisce indicazioni precise, ma generali e, quindi, risulta evidente come l'attuazione della Carta debba avvenire attraverso il sistema qualità ossia una struttura organizzativa, le procedure, i processi e le risorse necessarie per attuare la gestione per la qualità.

Lo scopo di questa relazione è stato solo quello di formulare alcune riflessioni sulla qualità:

– perché è irrinunciabile fare qualità
– per chi essa ha rilevanza
– come essa può trovare attuazione.

Paul Valery diceva: «nell'economia dell'intelligenza, il risparmio è rovinoso»; e la cultura della qualità è certamente parte dell'economia dell'intelligenza.

LA CARTA DELLA QUALITÀ

Presentazione

La Carta della qualità nei servizi archivistici ha la finalità di promuovere il miglioramento dei servizi archivistici prestati garantendo il controllo delle attività svolte, il contatto continuo con l'utenza e l'intervento per l'attuazione ed il rispetto dei principi sanciti nella Carta.

Gli archivi, in quanto luoghi deputati alla conservazione e trasmissione della memoria, non realizzano la loro piena funzione senza la presenza degli utenti che possono usufruire di tale patrimonio e che, pertanto, dovranno ricevere il massimo dell'attenzione organizzativa mediante opportune forme di partecipazione.

L'adesione alla Carta comporta l'impegno non solo a rispettarne i principi informatori, ma a sviluppare le strutture per la verifica ed il miglioramento continuo del servizio offerto e per i rapporti con tutti gli utenti, al fine di ovviare ad anomalie o disfunzioni e quindi garantire un servizio efficiente e la tutela di tutti gli archivi.

La Carta si applica a tutte le attività che caratterizzano l'archivio corrente, di deposito, storico ed ai servizi collegati.

L'adesione degli Enti alla Carta costituisce la graduale e naturale evoluzione della stessa verso l'assicurazione della qualità secondo gli standard ISO/UNI/EN 9000 e l'attuale legislazione archivistica italiana.

È intenzione dei promotori della Carta attivare la creazione di un «Osservatorio» il cui compito sarà quello di rilevare i livelli di adozione dei principi e dei criteri per il rispetto della Carta da parte degli aderenti alla stessa i quali sono vincolati ad allestire a loro volta sistemi di controllo e di informazione istruendo, periodicamente, il loro personale.

Premessa

Le ragioni di una Carta della qualità nei servizi archivistici. – Il principio della qualità[1] dei servizi prestati è alla base di una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, «Principi sull'erogazione dei servizi pubblici». L'intenzione originaria — limitata in quella sede al settore pubblico — era quella di definire uno standard dei servizi[2] pubblici nella fase in cui si erogano agli utenti[3]. Da questo punto di vista, quindi, una Carta dei servizi non dovrebbe includere profili di organizzazione interni o contenuti di natura professionale.

Nel caso dei servizi archivistici questo non è possibile per molte ragioni e, in primo luogo, per la natura stessa del servizio reso che ha, allo stesso tempo e nella stessa misura, rilevanza interna ed esterna: il servizio archivistico erogato secondo uno standard di qualità per le esigenze interne di una struttura costituisce di per sé requisito di qualità del servizio medesimo. La correttezza e l'adeguatezza di un sistema qualità[4] per la gestione dei documen-

---

[1] *Qualità*: l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite (ISO 9004.2).

[2] *Servizio*: risultati di attività svolte, sia all'interfaccia tra fornitore e cliente che all'interno dell'organizzazione del fornitore, per soddisfare le esigenze del cliente (ISO 9004.2).

[3] *Utente*: viene sostituito al termine cliente che nella norma ISO 8402 è definito quale destinatario di un prodotto o di un servizio.

[4] *Sistema qualità*: la struttura organizzativa, le responsabilità, le procedure, i procedimenti e le risorse messi in atto per la conduzione aziendale della qualità (ISO 8402).

ti sono condizione essenziale di efficienza/efficacia anche in relazione alle esigenze dell'utenza esterna, sia per esigenze di carattere amministrativo che per finalità di ricerca storica e scientifica.

È poi opportuno ricordare che la corretta formazione e gestione di documenti archivistici, così come la loro adeguata conservazione, sono attività essenziali per qualunque altro genere di prestazione o fornitura di prodotti[5] per la struttura che produce i documenti medesimi. Costituiscono infatti supporto alle decisioni, rappresentazione di interessi e diritti, costituzione o prova di atti/fatti giuridici.

Non esiste attività umana all'interno di una comunità organizzata che possa prescindere da un sistema di gestione dei documenti, un sistema cioè che garantisca la creazione di documenti attendibili e consenta di conservare l'integrità e l'autenticità nel tempo. Il funzionamento di un'organizzazione complessa, di apparati amministrativi, di strutture operative richiede alla base un sistema di gestione dei documenti.

In realtà rispetto alla più recente diffusione delle carte dei servizi pubblici e all'esigenza, avvertita a livello nazionale in particolare nel settore pubblico, di un sistema di norme di riferimento si era da tempo (1986) sviluppata l'attenzione del settore privato per la valutazione della qualità[6] dei servizi prestati che ha trovato espressione nella formulazione delle norme ISO 9000. Lo sviluppo tecnologico ha reso più urgente il bisogno di un quadro normativo di riferimento, sia per orientare l'uso dei nuovi strumenti verso un effettivo miglioramento della qualità[7] e dei prodotti onde evitare lo spreco di risorse finanziarie, sia per rispondere con efficacia alle nuove richieste dell'utenza.

Anche su questo aspetto — come si chiarirà poi — sia il servizio archivistico di un'istituzione pubblica che quello di un'impresa e, a maggior ragione, quello di un'istituzione deputata alla conservazione del patrimonio documentario (come nel caso di un archivio di Stato) — costituisce un nodo essenziale per sviluppare ulteriormente la necessaria qualità delle prestazioni offerte.

La Carta della qualità nei servizi archivistici deve avere il carattere di una griglia di riferimento che identifica gli aspetti rilevanti del servizio e gli indicatori comuni per valutarne la qualità.

---

[5] *Prodotto*: risultato di attività o di processi (ISO 8402).

[6] *Valutazione della qualità*: esame sistematico per determinare in quale misura un'entità è capace di soddisfare i requisiti specificati (ISO 8402).

[7] *Miglioramento della qualità*: le azioni intraprese nell'ambito di un'organizzazione per accrescere l'efficienza e l'efficacia delle attività e dei processi a vantaggio sia dell'organizzazione, sia dai suoi clienti (ISO 8402).

La Carta si propone come un punto di equilibrio possibile tra un modello ideale e la realtà nazionale; lo standard si realizza, quindi, in una serie di fattispecie concrete, che troveranno espressione metodologica e organizzativa nella dotazione del manuale della qualità[8] che ciascuna struttura vorrà promuovere, da un lato tenendo conto delle risorse disponibili, dall'altro creando una prima rete di riferimenti precisi per i programmi futuri.

I destinatari della Carta. – I destinatari sono principalmente gli utenti che oggi, grazie alla legge sulla trasparenza amministrativa, costituiscono un settore sempre più ampio rispetto alla tradizionale cerchia dei ricercatori e dei fruitori interni, nonché le istituzioni pubbliche e private (comprese le società che svolgono servizi di archiviazione), il cui mandato sia quello di gestire i documenti correnti (cioè ancora attivi), di deposito (semiattivi) e conservare gli archivi storici.

La peculiarità di una Carta dei servizi archivistici: la forza della tradizione archivistica italiana. – I parametri di riferimento di un servizio archivistico si differenziano a seconda della specifica tradizione nazionale. Anche se la natura del documento archivistico[9] ha carattere universale, le pratiche e la metodologia sviluppate si sono differenziate nei secoli per aree omogenee, soprattutto con riferimento alla diversa cultura giuridica.

Nell'ordinamento giuridico italiano, infatti, il documento — ed in particolare il documento amministrativo — è un elemento centrale ed è oggetto di una specifica considerazione; il fatto rappresentato in un documento pubblico è riconosciuto valido fino a prova di falso.

Non a caso quindi nel nostro Paese gli strumenti di controllo per la formazione e la gestione dei documenti d'archivio[10], che sono a fondamento della pratica archivistica nazionale, sono di notevole qualità e garantiscono, se correttamente applicati, un trattamento dei documenti adeguato alla loro funzione. Essi sono la registrazione di protocollo dei documenti in entrata ed in uscita ed il principio della classificazione, che include l'identificazione

---

[8] *Manuale* della qualità: documento che enuncia la politica per la qualità e descrive il sistema qualità di un'organizzazione (ISO 8402).

[9] *Documento archivistico*: è la rappresentazione memorizzata su un supporto e conservata da una persona fisica o giuridica nell'esercizio delle sue funzioni, di un atto o di un fatto giuridicamente rilevante redatto con l'osservanza di determinate forme che danno al documento fede e forza giuridica.

[10] *Archivio*: si intende il complesso dei documenti archivistici prodotti (creati, ricevuti, acquisiti) dall'ente nell'esercizio delle sue funzioni.

dell'unità archivistica di base (fascicolo). Questi elementi si applicano fin dal momento della creazione del documento e sono le basi teoriche di una metodologia archivistica in grado di affrontare con successo non solo la fase attuale, ma anche i futuri sviluppi tecnologici e la diffusione di archivi elettronici.

Le principali norme di settore. – Le norme in materia di documenti archivistici si basano in Italia su alcuni fondamentali provvedimenti di natura generale, che sono tuttora validi, quali: r.d.. del 25.1.1900, n. 35 sulla organizzazione di un sistema di gestione dei documenti per la pubblica amministrazione (ancora in vigore, anche se in corso di adeguamento per quanto riguarda la produzione di documenti elettronici); la circolare del Ministero dell'interno n. 17100/2 del 1.3.1897 per gli archivi comunali, anch'essa vigente.

Il testo normativo di base è il d.p.r. 30.9.1963, n. 1409, che fornisce il quadro di riferimento per lo svolgimento delle attività dirette di conservazione dei documenti destinati alla libera consultazione a fini di ricerca e stabilisce le regole per l'esercizio dell'attività di sorveglianza e di vigilanza.

In ultima istanza, è indispensabile ricordare la legge 7.8.1990, n. 241 sulla trasparenza amministrativa, che detta norme sulla responsabilità del procedimento amministrativo e, di conseguenza, mette l'accento sulla rilevanza del documento amministrativo nel settore pubblico proprio ai fini della trasparenza e del controllo della pubblica amministrazione.

La recente normativa sulla trasparenza riconosce la centralità di criteri razionali di organizzazione e di gestione dei documenti d'archivio e costituisce la premessa implicita per un intervento di qualificazione dell'intero servizio archivistico, di cui questa Carta è il primo strumento di diffusione.

Parte Prima: I principi fondamentali

In questa parte si individuano gli obiettivi e gli strumenti indispensabili per la realizzazione del servizio archivistico e per l'applicazione della Carta di qualità:

– la tutela della documentazione archivistica;

– il rispetto delle normative;

– la gestione degli archivi in termini di efficacia ed efficienza;

– la creazione di una struttura tecnico-direttiva responsabile del coordinamento della gestione degli archivi finalizzata al sistema qualità;

– la partecipazione degli utenti.

Parte Seconda: Strumenti e requisiti di qualità nei servizi archivistici [11]

a) *Gli strumenti per la gestione dei documenti archivistici*: gli strumenti si diversificano nelle varie fasi di gestione del documento e riflettono una metodologia ed una prassi archivistica ormai consolidata. È compito della struttura tecnico-direttiva garantire l'armonizzazione delle diverse attività.

Gli strumenti generali:

– manuale di gestione e regolamenti interni;
– regolamento per l'accesso;
– quadro dei profili professionali e risorse umane;
– codice di comportamento degli archivisti.

Archivio corrente

È l'insieme dei documenti archivistici prodotti, ricevuti ed acquisiti per l'espletamento degli affari in corso di trattamento:

– modello delle procedure amministrative e di produzione documentale;
– registrazione di protocollo;
– sistema di classificazione [12];
– identificazione e creazione delle unità archivistiche di base (fascicoli);
– elementi identificativi del documento elettronico (profilo);
– sistema di ricerca e reperimento dei documenti;
– sistema di controllo della gestione documentale (movimentazione, ecc.);
– piano periodico dei versamenti della documentazione e linee guida per la redazione del piano di conservazione e selezione [13] (massimario).

Archivio di deposito

È l'insieme dei documenti archivistici relativi ad affari esauriti, conservati dall'ente produttore in osservanza degli obblighi di legge.

---

[11] *Requisiti per la qualità*: espressione delle esigenze, o loro traduzione in un insieme di requisiti espressi quantitativamente o qualitativamente, per le caratteristiche di un'entità al fine di consentirne la realizzazione e l'esame (ISO 8402).

[12] *Sistema di classificazione*: è il quadro generale, gerarchicamente strutturato, delle partizioni logiche identificative delle funzioni dell'ente produttore, entro cui sono ordinati i documenti archivistici.

[13] *Selezione*: si intende l'attività periodica di identificazione e valutazione dei documenti archivistici destinati alla conservazione permanente o allo scarto.

In questa fase di passaggio si richiede il controllo costante della quantità e della qualità dei documenti e dei loro movimenti anche nel caso in cui si verifichino sostanziali mutamenti. Inoltre il controllo della movimentazione deve essere gestito dal responsabile dell'archivio di deposito in collegamento con la struttura che trasferisce i documenti.

– Regole generali per il trasferimento dei documenti dagli archivi correnti;

– sistema di collocazione e reperimento delle unità archivistiche (inventari, guide, indici, schedari, ecc.);

– regole per la inventariazione delle unità archivistiche;

– massimario di conservazione: selezione, distruzione e trasferimento dei documenti all'archivio storico.

Archivio storico

È l'insieme dei documenti archivistici selezionati per la conservazione permanente e liberamente consultabili per finalità di studio e di ricerca.

– Regole per il versamento[14] dei documenti selezionati ai fini della conservazione permanente;

– regole per il riordinamento dei fondi archivistici nel rispetto del principio del metodo storico[15];

– regole per la descrizione dei fondi archivistici nel rispetto degli standard nazionali;

– regole per la collocazione e movimentazione delle unità di conservazione;

– regolamento per il servizio di consultazione (sala studio).

b) *Tutela dell'ambiente e tecniche conservative del materiale documentale*: è l'insieme delle norme e delle tecniche per garantire la sicurezza[16] e l'idoneità degli ambienti di lavoro nonché la conservazione dei documenti.

---

[14] *Versamento*: è l'insieme dei documenti archivistici oggetto di trasferimento all'interno di un programma di gestione documentale, dall'archivio corrente all'archivio di deposito e dall'archivio di deposito all'archivio storico.

[15] *Metodo storico*: è l'insieme dei principi e dei criteri elaborati dalla disciplina archivistica per il riordinamento e per la descrizione dei fondi archivistici finalizzata alla ricostituzione dell'ordine originario del materiale documentario.

[16] *Sicurezza*: stato in cui il rischio di danno alle persone o alle cose è limitato ad un livello accettabile. La sicurezza è uno degli aspetti della qualità (ISO 8402).

Prevenzione

– Ambiente esterno (uffici, sala di consultazione, area espositiva, deposito): legge 626/94, strumenti di consultazione di copie (microfilm, immagini digitali, prodotti a scopo di conservazione degli originali);

– ambienti di deposito: climatizzazione, illuminazione, arredi, contenitori, pulizia periodica (spolveratura del materiale archivistico, pulizia degli arredi e dell'ambiente), ispezione periodica;

– riproduzione in microfilm (argento - gelatina) di serie archivistiche, trasferimento del microfilm in digitale;

– utilizzo della stesura di nuovi documenti con carta ed inchiostri permanenti.

Recupero

– Tecniche manuali o parzialmente meccanizzate: disinfezione/disinfestazione, lavaggio, decalcificazione, consolidamento, legatura;

– tecniche con impianti adatti al trattamento di massa: disinfezione/disinfestazione, deacidificazione, consolidamento, deacidificazione e consolidamento insieme.

Direttive tecniche di enti accreditati in materia di metodologia e prodotti da utilizzare nella prevenzione e nel recupero:

– aspetti biologici;
– aspetti chimici;
– aspetti tecnologici;
– aspetti di restauro.

Parte Terza: Strutture di controllo

a) *Strutture di controllo della qualità sui servizi archivistici*: gli archivi istituiscono al proprio interno una struttura di controllo[17] sui propri servizi archivistici con le seguenti finalità:

– effettuare indagini a campione presso gli utenti per riscontrarne il grado di soddisfazione in modo da effettuare una valutazione della qualità;

---

[17] *Controllo della qualità*: le tecniche e le attività a carattere operativo messe in atto per soddisfare i requisiti per la qualità (ISO 8402).

– ricevere i reclami degli utenti;

– effettuare accertamenti sui reclami stessi;

– riferire periodicamente al Comitato di controllo sulla quantità e sulla qualità dei reclami e sull'esito dato.

b) *Comitato di controllo sulla qualità dei servizi archivistici*: al fine di garantire l'osservanza della «Carta della qualità» è istituito un comitato di controllo in ciascun archivio che dovrà dotarsi di un proprio regolamento.

La nomina dei membri del comitato all'interno di ogni singola struttura sarà disciplinata in modo da garantire l'indipendenza, l'imparzialità e la professionalità.

Possono costituire il comitato: personale qualificato dell'archivio, sindacati, utenti, rappresentanti dell'associazione professionale, eventuali altre associazioni che svolgono attività inerente a questo settore.

Per conseguire le finalità istitutive, il comitato può:

– redigere un manuale di qualità interno;

– richiedere all'archivio atti e documenti relativi ai reclami;

– convocare riunioni cui partecipano i responsabili dell'archivio;

– elaborare progetti per migliorare la qualità del servizio e per raggiungere nuovi obiettivi;

– valutare e promuovere l'adozione degli idonei standard sia generali che specifici;

– promuovere l'adozione di misure dirette alla semplificazione dei rapporti con gli utenti;

– determinare procedure [18] attraverso le quali gli utenti sono consultati;

– rendere pubblici annualmente i risultati del proprio lavoro;

– proporre, nelle opportune sedi, misure regolamentari idonee a migliorare i diritti degli utenti;

– aprire eventuali istruttorie formali in contraddittorio.

---

[18] *Procedura*: modalità definite per eseguire un'attività. Una procedura scritta o documentata di regola contiene: lo scopo ed il campo di applicazione di un'attività; che cosa deve essere fatto e da chi; quando, dove e come deve essere fatto; quali materiali, apparecchiature e documenti devono essere utilizzati; come ciò deve essere tenuto sotto controllo e registrato (ISO 8402).

Parte Quarta: Adesione alla carta

È prevista l'adesione di:

– detentori di archivi pubblici e privati;
– associazioni degli utenti;
– associazioni professionali;
– riviste specializzate;
– società e cooperative di servizi e prestazioni per la gestione dei documenti;
– istituti universitari e tutti gli istituti addetti alla formazione degli archivisti.

a) *Enti promotori*:

Associazione nazionale archivistica italiana;
Ministero beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici.

b) *Compiti degli enti promotori*:

– aggiornamento della Carta;
– diffusione della Carta;
– promozione di iniziative anche all'estero della Carta;
– controlli sul rispetto della Carta e sulle sue possibilità di adattamento alle varie realtà;
– definizione dei requisiti per l'assicurazione della qualità [19];
– armonizzazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale del codice di comportamento degli archivisti e sua diffusione.

Gli enti promotori attiveranno una procedura di verifica [20] periodica della Carta e della sua applicazione nelle diverse realtà archivistiche.

---

[19] *Assicurazione della qualità*: tutte le attività pianificate e sistematiche, attuate nell'ambito del sistema qualità e di cui, per quanto occorre, viene data dimostrazione, messe in atto per dare adeguata assicurazione che un'entità soddisferà i requisiti per la qualità (ISO 8402).

[20] *Verifica*: conferma del soddisfacimento dei requisiti prestabiliti data a seguito di esami e supportata da evidenze oggettive (ISO 8402).

PAOLO MALPEZZI

La qualità per la gestione degli archivi: la rivalutazione della professione e l'impiego delle risorse

Il mondo degli archivi sta vivendo momenti di grande trasformazione per quanto riguarda le politiche organizzative che lo concernono. Alla base di questi cambiamenti sta la nuova politica organizzativa della pubblica amministrazione.

Non è più pensabile una pubblica amministrazione che non si ponga l'obiettivo di dare buoni servizi. Per tanti anni l'impiegato pubblico è stato considerato come veicolo per la circolazione del denaro: il suo stipendio si giustificava prima di tutto come strumento per evitare pesanti percentuali di disoccupazione e in seconda istanza come possibilità di creare ricchezza spendendo. Oggi questo sistema di politica economica non funziona più perché fa lievitare il debito pubblico oltre ogni limite accettabile e si pone in netta contraddizione con le regole economiche che la nascente Europa economica ci impone.

Questo cambiamento porta con sé una nuova considerazione del servizio pubblico che per rispondere alle modificate politiche economiche deve essere in grado di fornire buoni servizi che siano di vera utilità per i cittadini e ottenuti con nuove metodologie organizzative volte alla efficacia e all'efficienza. I nuovi obiettivi delle organizzazioni pubbliche diventano il buon funzionamento attraverso il miglioramento continuo, l'ottimizzazione nell'uso delle risorse economiche ed umane e l'attenzione all'utente e ai suoi bisogni; questi obiettivi sarà possibile ottenerli rivedendo i processi organizzativi nell'ottica della qualità.

Nel lontano 1984 in un articolo del Wall Street Journal dal titolo *Servizio con un sorriso? No, nel raggio di un miglio*, Jim Mitchell scriveva: «Il messaggio degli spot pubblicitari è: Noi ti vogliamo. Il messaggio dei servizi è: Noi ti vogliamo, a meno che non dobbiamo essere creativi, cortesi o semplicemente un po' al disopra di uno standard minimo. In tal caso sparisci». Alla fine di questi anni

'90 questo commento è ancora valido per la pubblica amministrazione italiana nella quale deve ancora iniziare il lungo viaggio verso la qualità del servizio.

Non si è ancora capito come intraprendere il miglioramento della qualità nelle aziende di servizi e cosa serve per avviare tale processo. Il primo elemento che necessita per intraprendere il viaggio è l'effettiva ristrutturazione della cultura e delle competenze aziendali basata su una nuova leadership che deve assumersi la responsabilità del cambiamento ed acquisire la volontà, le conoscenze e le capacità per contribuire al miglioramento dei risultati aziendali. Tale leadership deve essere poi capace di agire sulla dirigenza e su tutto il personale per renderli compartecipi di questo cambiamento; coinvolgimento necessario perché tutti sono responsabili della qualità. Perché un'azienda possa "avviarsi sulla strada" della qualità del servizio deve fare in modo che un sempre maggior numero di persone sia disponibile e capace di fornire un servizio eccellente.

L'ISO 9004.2 evidenzia questa responsabilità della direzione ai suoi livelli più alti di stabilire una politica per la qualità per la soddisfazione del cliente e sottolinea su quali linee questa politica va sviluppata e documentata ed evidenzia come il miglioramento dei servizi si possa ottenere prima di tutto attraverso il coinvolgimento del personale.

Per realizzare una politica della qualità nelle istituzioni pubbliche al fine di stabilire obiettivi tali da conseguire il soddisfacimento degli utenti, in conformità alle norme e all'etica professionale, occorre individuare gli obiettivi primari, che sono:

– il continuo miglioramento del servizio;
– l'attenzione ai requisiti sociali e all'ambiente;
– l'efficienza nella prestazione del servizio;
– la chiara definizione delle esigenze dell'utente e le azioni preventive e di controllo per evitare l'insoddisfazione degli utenti;
– l'ottimizzazione dei costi connessi con la qualità per le prestazioni e il livello di servizio richiesto;
– la creazione di un impegno collettivo per la qualità all'interno dell'organizzazione di servizio;
– il continuo riesame dei requisiti del servizio e dei risultati conseguiti per individuare opportunità di miglioramenti della qualità.

Per migliorare il servizio bisogna cambiare le mentalità, le abitudini, le capacità e le conoscenze degli esseri umani; questo significa che il cambiamento richiede tempi lunghi e che si può attuare solo seguendo un ben definito percorso basato su queste linee guida che vogliono creare le premesse del cambiamento.

Prepararsi a un lavoro duro: come dice il professor Ben Schneider, significa impegnarsi per delineare le responsabilità, nel definire le esigenze di addestramento e di gestione del personale, nel progettare il tipo di attrezzature necessarie per gli operatori, nell'individuare i bisogni e i desideri degli utenti.

Basare le decisioni sui dati: in materia di qualità nulla può sostituire la cognizione di quello che sta accadendo, il che significa raccogliere informazioni, sia su ciò che gli utenti desiderano, che su come l'azienda soddisfa questi desideri, che su quali sono i punti deboli del servizio. È vitale quindi raccogliere dati e va fatto tenendo presente che:

– è opportuno usare diversi metodi di ricerca sia qualitativi (*focus group*) che quantitativi;

– la ricerca deve essere continua: monitoraggio permanente;

– occorre realizzare ricerche presso i dipendenti (due domande come esempio: qual è il problema che dovete affrontare ogni giorno nel cercare di fornire una elevata qualità del servizio?; se per un giorno foste il direttore e poteste prendere una sola decisione per il miglioramento del servizio che cosa fareste?);

– le ricerche vanno condivise con i dipendenti. È meglio abbondare nelle informazioni che essere avari, altrimenti può accadere che i dipendenti non sappiano quello che si suppone che facciano o perché debbano farlo.

Organizzarsi per il cambiamento: occorrono sistemi organizzativi capaci di sostituire l'azione all'inerzia, che accrescano sia la disponibilità che la capacità. In particolare occorre una struttura in grado di generare l'energia richiesta per effettuare il cambiamento; occorrono sistemi organizzativi che sostituiscano l'azione all'inerzia tramite:

– ruoli dedicati al miglioramento del servizio; devono essere create vere e proprie mansioni organizzative, formali o non. Es.: individuazione da parte di ogni funzione organizzativa dei servizi erogati e delle persone a cui erano rivolti, successiva creazione di un circolo avente il compito di valutare e migliorare la qualità di ciascun servizio. Nei ruoli istitutivi si distinguono i difensori del servizio (proteggono lo sforzo di cambiamento culturale e danno credibilità allo sforzo di miglioramento) e i paladini del servizio (pianificano, guidano, coordinano e assistono effettivamente il processo di cambiamento, sono i responsabili delle unità di miglioramento del servizio e forniscono ispirazione, forza e coesione necessarie per trasformare le parole in azioni);

– sviluppo dell'istinto strategico; con elaborazione di una dichiarazione operativa, cosa si deve fare per migliorare, valutando il presente e definendo le esigenze future;

– coinvolgimento di molte persone e attenzione al lavoro di squadra: deludere il capo è male ma spesso deludere la squadra è peggio e poi i componenti del personale dipendono uno dall'altro per erogare un servizio eccellente (Feinberg e Levenstein: gli anelli deboli nelle aziende sono spesso all'intersezione fra i vari uffici. Il lavoro di squadra è un carburante ad alto numero di ottani per il viaggio verso la qualità del servizio).

Orientarsi piuttosto alla evoluzione che alla rivoluzione: Karl Weick osserva che rimaniamo paralizzati nell'azione perché tendiamo a definire i problemi sociali con termini estremamente solenni; un possibile antidoto è ricorrere al miglioramento costante piuttosto che al cambiamento rivoluzionario. Lo sviluppo di una cultura orientata al servizio deve essere un processo evolutivo; la rivoluzione genera paura e scetticismo, l'evoluzione indica determinazione e impegno e aiuta a passare dalla paralisi all'azione.

Favorire la libertà d'azione e sfoltire i regolamenti: i grossi manuali di politiche e di procedure inibiscono l'iniziativa e la capacità critica, imbrigliano la «fantasia positiva» e producono prestazioni rigide, portano i dipendenti a operare come automi e non come esseri pensanti. Questo avviene perché i dirigenti non si fidano del giudizio dei dipendenti e quindi escogitano ogni sorta di norme che riflettono di fatto le valutazioni del management e perché si ritiene che i dipendenti che pensano minaccino le prerogative, il controllo e il potere dei manager. Per innescare il processo di miglioramento della qualità bisogna restituire agli operatori la libertà, sceglierli bene, fornirgli una solida base culturale sulla quale operare, offrire loro un orientamento strategico e dotarli delle capacità e delle conoscenze aziendali necessarie a svolgere il proprio ruolo.

Creare simboli di qualità del servizio aiuta a sostenere i cambiamenti della struttura organizzativa; è opportuno gestire la simbolizzazione.

Il miglioramento del servizio basato su questi concetti organizzativi ha positive incidenze anche sul personale e sulla sua professionalità sia effettiva che riconosciuta. Offrire servizi di utilità generale significa essere nella considerazione dell'utenza, significa diventare importanti, anzi indispensabili. Solo attraverso questa nuova consapevolezza si può sperare nel riconoscimento reale della professione e si acquisisce quel senso di appartenenza che rende il lavoro momento di benessere. Il personale comincia a sentirsi coinvolto, a migliorare le proprie funzioni, a eliminare i problemi e a cercare di migliorare tutti gli aspetti del proprio lavoro. I dirigenti trovano piu tempo per gestire, motivare e sviluppare le doti dei dipendenti riducendo il tempo dedicato a correggere gli errori e a «lottare contro gli incendi». Il personale comincia a capire

di avere un peso, che i suoi suggerimenti possono diventare realtà e che saranno ricompensati e che gli sarà dato un riconoscimento per i risultati raggiunti.

I riferimenti fatti alla norma ISO 9004.2, nella illustrazione del percorso verso la qualità e delle linee guida per l'avvio del processo, fanno intendere come sia questa in particolare, in combinato con le restanti norme della serie 9000, la norma da prendere a riferimento e a guida nella elaborazione del sistema qualità nelle aziende di servizio. Non è pensabile infatti intraprendere un viaggio per il miglioramento dei servizi in regime di qualità senza prendere a riferimento tutto l'apparato legislativo e regolamentare che governa le attività di una qualsiasi impresa pubblica o privata, senza appoggiare il cammino a norme di organizzazione che non solo sono in grado di indirizzare e guidare il percorso, ma che hanno l'autorevolezza di riferimento certificativo.

La certificazione dei sistemi qualità aziendali si sta realizzando nel nostro paese con sempre maggiore insistenza e sta coinvolgendo anche il mondo dei servizi. Questo andamento fa assumere alla certificazione un carattere di quasi obbligatorietà, a volte imposto dal mercato e a volte dal legislatore. Interventi legislativi si sono avuti nel campo della sicurezza (il terzo responsabile degli impianti di riscaldamento) e della garanzia verso gli utenti (legge sugli appalti pubblici per le imprese edili). Anche il settore della pubblica amministrazione si pone obiettivi di miglioramento, come dimostrano le tante esperienze intraprese e realizzate di elaborazione di carte dei servizi, l'esperienza pilota «Cento progetti» e numerose esperienze di adozione delle tecniche della qualità totale (municipalizzate, comuni) e dell'iter di certificazione intraprese in strutture pubbliche che sono motivate dalla concorrenza, dalla responsabilizzazione del management, dalla gestione autonoma e capiscono di doversi attrezzare per imparare a far meglio. Così la certificazione diviene uno strumento per non essere esclusi dalla competizione, un criterio di selezione e un metodo grazie al quale l'Azienda si rende trasparente, anche al proprio interno, definendo nero su bianco «chi fa che cosa», precisando meglio ruoli e compiti, rivedendo l'organizzazione e il modo di produrre cose o servizi. Essa rimane però una tappa, un punto di partenza verso l'adozione di una gestione strategica dell'azienda orientata al miglioramento continuo, come sostengono da diversi anni i funzionari della Commissione europea nei loro numerosi interventi a sostegno di una politica comunitaria per l'adozione della TQM come strumento di competizione del sistema Europa.

La qualità totale fa breccia nelle amministrazioni pubbliche centrali e locali; quello che da sempre è un circolo virtuoso che indirizza le scelte e guida le strategie aziendali del settore privato sta entrando anche negli enti che ero-

gano servizi pubblici locali. È un processo che sta muovendo i primi passi e lo spirito di emulazione sarà decisivo nell'accelerarlo, collegato alla necessità di operare una seria azione di riorganizzazione della macchina amministrativa volta ad ottimizzare i costi, ridurre gli adempimenti burocratici esterni ed interni, migliorare i servizi attraverso il coinvolgimento del personale. La strategia della qualità può dare risposte unitarie e omogenee a problemi che, generalmente, si affrontano su piani diversi, come per esempio la soddisfazione dei bisogni e delle attese dei cittadini; il recupero della produttività e dell'efficienza; il recupero di risorse da investire nel miglioramento dei servizi attraverso la riduzione degli sprechi e la razionalizzazione delle spese della burocrazia che rappresentano il 20-30% dei costi operativi degli enti.

I cinque fattori che nei prossimi anni sono destinati a crescere sono:

– la domanda dei servizi a fronte della contrazione delle risorse;
– l'autonomia impositiva e la richiesta di progettualità;
– l'attenzione dei cittadini alla qualità del servizio;
– la convergenza di interessi tra gli attori socio-economici;
– la richiesta di motivazione e di valorizzazione dei lavoratori del pubblico impiego.

Con la qualità sarà possibile coniugare questi fattori e fornire risposte valide sempre che si sia in grado di avviare lo sviluppo organizzativo interno della «macchina amministrativa» che agisca sul cambiamento culturale, sui sistemi gestionali e sulla struttura. Le leve strategiche dell'approccio fanno forza sulla formazione manageriale dei dirigenti e dei responsabili della struttura, sulla formazione degli analisti dell'organizzazione in grado di sostenere nel tempo il processo di sviluppo e infine sull'affiancamento di consulenti in grado di fornire ai dirigenti nuovi ed efficaci strumenti di gestione.

Il modello della gestione totale, o strategica, della qualità evidenzia tre fasi: quella iniziale (qualità di fatto), quella intermedia (qualità formalizzata) e quella evolutiva (detta gestione strategica della qualità). È importante superare il livello della qualità formalizzata per indirizzare la gestione aziendale verso obiettivi di soddisfazione del cliente e riduzione dei costi. Le aziende che stanno impostando le loro attività con l'obiettivo di raggiungere la certificazione dovrebbero diventare consapevoli che non tanto la certificazione in sé ma piuttosto la realizzazione del sistema qualità aziendale (in linea con i principali obiettivi dell'azienda) è alla base della costruzione di un vantaggio competitivo per l'azienda e che la certificazione deve essere intesa come una tappa, non come un traguardo.

H. Itami nel suo libro *Le risorse invisibili* parlava del ciclo delle armi competitive facendo riferimento alla qualità del prodotto, del servizio, alla differenziazione e al prezzo quali opportunità a disposizione dell'azienda per utilizzare diversi strumenti competitivi a seconda del settore di appartenenza e del suo grado di maturità. La bontà di un sistema qualità sarà misurata in base alla sua capacità di supportare l'azienda nel suo viaggio competitivo tra clienti sempre più esigenti, fornitori da gestire, infrastrutture e cultura manageriale deboli oltre a ostacoli e difficoltà provenienti dalla pubblica amministrazione.

La scelta di conseguire la certificazione rappresenta un passo decisivo per un'impresa e le sue implicazioni organizzative ed economiche richiedono tutta l'attenzione della dirigenza a tutti i particolari insiti nel processo.

Come deve quindi operare un'azienda che intende sviluppare un proprio sistema di gestione e controllo della qualità conforme alla normativa ISO 9000 e quali soluzioni deve adottare per ovviare ai problemi di fondo che sono essenzialmente di natura finanziaria, organizzativa e culturale?

Avendo poco spazio e tempo a disposizione, l'azienda sceglie la strada della riorganizzazione ripartendo internamente le competenze e le responsabilità richieste dalla norma e quindi utilizzando la propria struttura per il cambiamento e il miglioramento organizzativo. Dopo alcune riunioni collettive per discutere i contenuti della norma e mettere a fuoco gli obiettivi strategici dell'azienda si passa, con l'ausilio di un consulente esterno e di un dipendente preparato, alla interiorizzazione del processo di certificazione, definendo i processi aziendali e le competenze individuali e individuando i responsabili a cui dare il compito di descrivere la parte di attività sotto il loro controllo. In questo modo si devono affrontare ridotti costi di consulenza, si realizza maggiore consapevolezza interna e migliore descrizione delle attività; è facile individuare subito i margini di miglioramento attraverso una specifica ridefinizione dei processi interni e delle responsabilità. Partendo da un mansionario, o da un manuale contenente la descrizione delle attività svolte, le procedure da seguire, i controlli da effettuare e le responsabilità ripartite, e dalla documentazione utilizzata internamente si deve arrivare, come risultato di questa fase di riorganizzazione, alla realizzazione del manuale della qualità conforme alla norma, che contenga la descrizione delle procedure e delle attività svolte all'interno e finalizzate a controllare e a mantenere ad alto livello la qualità prodotta dal sistema.

ROBERTO CERRI

La concessione mediante appalto e altre forme di gestione del servizio di archivio storico negli enti locali

Premessa. – Dopo quattro anni di lavoro di coordinamento, per conto dell'Amministrazione comunale di San Miniato, della concessione mediante appalto di alcune attività culturali (incluse quelle relative agli archivi), mi sono fatto la convinzione che, almeno per il settore archivistico, in presenza di una non volontà politica a gestire questi servizi in economia e in presenza di un tessuto archivistico di interesse storico letteralmente sbriciolato (l'80% dei comuni italiani probabilmente possiede un archivio storico, con carte dal Medioevo al 1957, con meno di 5.000 pezzi)[1], la concessione del servizio di archivio storico mediante appalto possa costituire una alternativa valida alla forma di gestione più diffusa: quella "a carattere occasionale", che spesso si accompagna a disordine e inconsultabilità delle carte e, non di rado, prelude alla dispersione del patrimonio.

Resto tuttavia convinto che la concessione del servizio di archivio storico[2] mediante appalto a soggetti esterni costituisca, più che una virtù, una necessità, da accogliere e da utilizzare al meglio e, se possibile, estensivamente, in alternativa a forme gestionali ancora più spurie o decisamente occasionali, come quelle di cui dirò nella parte finale di questo testo, che vanno dall'utilizzo degli obiettori di coscienza a quella dei lavori socialmente utili, al volontariato (con tutto il rispetto per i lavoratori socialmente utili e i volontari).

---

[1] Per pezzo archivistico si intende in questa sede l'unità archivistica condizionata, ovvero: filze, buste, registri, mazzi, volumi.

[2] A questo, per tutta una serie di motivi, sarebbe forse opportuno e strategico abbinare la gestione dell'archivio di deposito.

In questo contesto non mi dilungherò sugli aspetti tecnici della gestione degli appalti. Ne ho già scritto abbondantemente in due articoli comparsi sulla rivista «Archivi & Computer»[3] e in un testo contenuto negli atti di un seminario sugli appalti in biblioteca e in archivio, organizzato nel 1996 dalle sezioni toscane dell'AIB e dell'ANAI, insieme ad ARCHILAB[4]. Chi fosse interessato a sapere "come si può fare un appalto per servizi archivistici", oltre agli articoli ricordati, può consultare i testi che si trovano in Appendice[5].

Gli aspetti tecnici degli appalti per il settore archivistico sono stati trattati in maniera dettagliata da alcuni giuristi lombardi in un seminario organizzato dalla Regione Lombardia nel maggio del '97, in collaborazione con la Cooperativa archivistica e bibliotecaria[6].

La Regione Lombardia si è inoltre impegnata a mettere a punto, per mezzo di propri esperti, strumenti operativi in materia di appalti, quali capitolati, lettere di invito a gara, fogli di patti e condizioni, che risulteranno molto utili per gli enti locali e i soggetti privati che vorranno misurarsi con questi problemi[7].

Pertanto in questo testo mi soffermerò soprattutto su:

– il rapporto tra contesto archivistico locale e necessità di gestione in concessione mediante appalto;

– alcuni elementi critici della realizzazione degli appalti;

– le forme di gestione potenzialmente alternative agli appalti e alla conduzione in economia.

---

[3] Cfr. R. CERRI, *Perché bibliotecari e archivisti hanno paura delle privatizzazioni?*, in «Archivi & Computer», 1996, 3-4, pp. 289-295; ID., *L'appalto degli archivi storici degli enti locali: cosa e come appaltare*, *ibid.*, 1997, 4, pp. 227-250.

[4] Cfr. *Gli appalti nelle biblioteche e negli archivi di ente locale*, a cura di A. ANDREI, San Miniato, Archilab, 1997.

[5] Si tratta degli atti decisionali e amministrativi elaborati dall'Amministrazione comunale ed in particolare: la delibera degli indirizzi della Giunta municipale, la determinazione dirigenziale che gestisce la gara d'appalto, il capitolato d'appalto.

[6] Sono in corso di pubblicazione gli atti del seminario "Servizi culturali tra pubblico e privato: l'affidamento a terzi di incarichi nell'ambito delle biblioteche e degli archivi", a cura della Direzione generale Cultura, Servizio Biblioteche e Sistemi culturali integrati della Regione Lombardia.

[7] Il referente operativo per la Regione Lombardia per il settore archivistico è il dott. Roberto Grassi.

Un patrimonio archivistico sbriciolato in piccoli nuclei. – Da una recente indagine condotta da ARCHILAB su tutti i 287 comuni della Toscana, i cui risultati sono stati presentati nel gennaio del 1998 a San Miniato[8], è emerso in maniera inequivocabile che la stragrande maggioranza dei comuni toscani gestisce i propri archivi storici in forma "occasionale" e che la qualità del tessuto archivistico locale non è neppure lontanamente paragonabile al pur fragile tessuto bibliotecario.

A tale amara conclusione si poteva anche arrivare per intuito, ma i quadri statistici prodotti a San Miniato mettono in evidenza alcuni fenomeni che conviene richiamare brevemente per dar conto della situazione di una regione che qualcuno, prendendo in esame solo il pur importante fenomeno dei riordinamenti, aveva ribattezzato "la Svezia degli archivi".

Dall'indagine di ARCHILAB è dunque emerso che:

1) solamente il 50% degli archivi storici degli enti locali risulta completamente riordinato (e per lo più lo sono per le carte che datano fino al 1945; ma non per quelle che giungono al 1960, come sarebbe ormai corretto che accadesse);

2) circa il 50% dei locali che conservano documenti storici non è idoneo (in base alle dichiarazioni degli stessi enti locali) e non risponde, se non in minima parte, neppure alla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro (e di studio);

3) in 287 archivi di enti locali (277 dei quali conservano materiale storico) lavorano circa 20 archivisti qualificati;

4) un quarto degli archivi è inaccessibile e non si è riusciti a rintracciare chi li gestisce fisicamente ed intellettualmente;

5) un terzo degli archivi storici è gestito da bibliotecari, ma questi ultimi:

a) hanno pochissimo tempo da dedicare a queste carte;

b) nella maggior parte dei casi non sono professionalmente preparati per tali compiti;

c) gestiscono gli archivi ad un livello operativo che supera di poco la custodia.

In buona sostanza, salvo rare eccezioni, la "bibliotecarizzazione" degli archivi è una risposta data per necessità e non per virtù alle carenze gestionali di questo settore.

---

[8] *Archivi storici di enti locali in biblioteca*, a cura di M. TANI, San Miniato, Archilab, 1999.

Tra gli altri dati emersi, si nota che:

– l'archivio dell'ente locale è un unicum solo teorico;

– in pratica esistono tre fasi archivistiche teoricamente legate, ma operativamente slegate e che di solito afferiscono almeno a due settori diversi (segreteria o affari generali, per quanto concerne l'archivio corrente; servizi culturali, per quanto riguarda l'archivio storico).

– il 65% dei "gestori" non bibliotecari afferisce a figure diverse e di queste solo il 10% sono protocollisti[9] o archivisti generali (il resto sono uscieri, vigili urbani, ex spellini, ex accalappiacani, cantonieri, impiegati generici e chi più ne ha più ne metta);

– non ci sono quasi più figure di archivisti generali in molti comuni, ma figure polivalenti (infatti è in atto un chiaro processo di sprofessionalizzazione almeno nell'ambito delle nostre istituzioni).

Il fallimento delle principali forme di gestione. – A questo punto occorre prendere atto che, a fronte di quanto solennemente sostenuto dalla teoria archivistica classica in merito all'unicità dell'archivio, oggi nessun protocollista o impiegato dell'archivio generale ha materialmente il tempo e le competenze per occuparsi dell'archivio storico se non "occasionalmente" e in maniera estremamente parziale.

Inoltre è anche giunta l'ora di prendere atto che la proposta di gestire gli archivi storici mediante consorzi tra comuni, formulata dallo Stato col d.p.r. 1409/63, si è rivelata un fallimento completo, perché non è stata applicata quasi in nessuna area del paese[10].

Al fallimento della gestione consortile proposta dallo Stato e alla scarsa intenzione degli enti locali di assumere archivisti diplomati per gestire archivi storici, gran parte delle regioni aveva risposto alla fine degli anni '70 con l'ipo-

---

[9] Nessuno dei protocollisti ha dichiarato di avere molto tempo da dedicare all'archivio storico.

[10] I comuni l'hanno applicata pochissimo ed in pochissime aree. Oggi di consorzi ce ne sono pochissimi concentrati per lo più in Lombardia. Su questa esperienza cfr. il volume *Valorizzazione degli archivi storici nell'ambito delle biblioteche e dei sistemi bibliotecari locali. Atti del seminario svoltosi a Milano il 3 ottobre 1988*, a cura di M.C. MORANDO, Milano, Regione Lombardia, 1989. Peccato che sul "fallimento" dell'ipotesi consortile lo Stato non abbia avuto il coraggio di formulare una riflessione teorica seria e di avanzare proposte alternative. Chiunque sfogli infatti la letteratura archivistica degli ultimi dieci anni non troverà un solo articolo dedicato a questo argomento; e tale notazione vale non solo per lo Stato ma anche per l'associazione professionale degli archivisti.

tesi di far riordinare da archivisti libero-professionisti i documenti e di affidare poi la custodia-gestione delle carte riordinate ai bibliotecari (o ai sistemi bibliotecari)[11]. Ma, come in parte si è già detto, neanche la "bibliotecarizzazione" degli archivi (stando almeno alla valutazione dei risultati effettuata sul tessuto archivistico toscano) è stata in grado di realizzare, a parte pochi casi, la gestione degli archivi storici come servizio pubblico. Questo non significa però che la proposta sia da abbandonare e che gli archivisti non abbiano da imparare dai bibliotecari. Tutt'altro.

Non a caso attualmente le regioni stanno ripensando ed aggiustando la loro strategia e sembrano orientarsi a proporre l'inserimento degli archivi storici nelle reti (o nei sistemi) bibliotecari e documentari[12], magari con la presenza di un archivista qualificato che operi nell'ambito del sistema[13]. Ma i limiti che si intravedono in questa per altro interessante correzione di tiro sono legati al fatto che:

– le reti bibliotecarie documentarie che si pensa di far nascere a costo quasi zero avranno poche risorse da dedicare agli archivi;

– ci saranno difficoltà a fare accettare archivisti con un certo potere decisionale in mezzo a tanti bibliotecari;

– un archivista solo per area vasta costituisce una risorsa scarsa e, al contempo, troppo rigida;

– le reti bibliotecario-archivistiche non avranno la capacità di modificare sensibilmente la gestione fisica dei documenti d'archivio, né di operare in maniera promozionale verso il pubblico che deve essere conquistato agli archivi (scuola, eruditi locali, genealogisti, ecc.).

Gli enti locali e la proliferazione di alternative gestionali a termine. – Negli ultimi anni si è anche assistito ad una ripresa dell'iniziativa autonoma degli enti locali nel settore archivistico, che si è concentrata soprattutto sul versante dell'archi-

---

[11] Queste proposte sono presenti almeno nella legislazione della Regione Toscana (l.r. n. 33 del 1976), della Lombardia (l.r. n. 81 del 1985) e di Piemonte, Emilia-Romagna, Umbria ed altre.

[12] Cfr. per un esame della legge della Regione Toscana: R. CERRI, *La nuova proposta di legge della Regione Toscana per le biblioteche: gli archivi in affidamento come i "bambini abbandonati"?*, in «Archivi & Computer», 1996, 6, pp. 548-553; ID., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di biblioteche e archivi: qualche annotazione di tipo archivistico, ibid.*, 1999, 3, pp. 211-214; e per la proposta di legge dell'Emilia Romagna cfr. G. ZACCHÈ, *L'archivio: un convitato di pietra al tavolo delle riforme?*, in «Archivi & Computer», 1997, 5, pp. 322-327.

[13] *Ibidem.*

vio corrente e di deposito [14]. Ma la ripresa degli interventi sull'archivio, stimolata dalla necessità di sgombrare spazi e di mettere ordine soprattutto nelle carte degli ultimi 50 anni, non è avvenuta, salvo rare eccezioni, attraverso l'assunzione di archivisti in pianta organica e l'organizzazione di specifici servizi archivistici, bensì attraverso tutta una proliferazione di soluzioni occasionali e, per lo più, a termine, quindi deboli.

Si sono attivati ad esempio progetti-obiettivo o progetti finalizzati (con assunzioni, mediante selezione, di personale avventizio e poco qualificato) per realizzare scarti documentari, sistemazioni provvisorie di masse cartacee, traslochi di filze da un ufficio all'altro, creazione di depositi di documenti.

Operazioni del genere, talora dirette da personale interno, generalmente senza professionalità archivistica, o affidate alla supervisione di funzionari delle soprintendenze archivistiche o a riordinatori liberi professionisti, sono state fatte svolgere, per la parte pratica, anche da lavoratori cassaintegrati o disoccupati, assunti con contratti a termine, sfruttando le disposizioni di legge relative ai "lavori socialmente utili".

Inoltre lavori di "sistemazione" di archivi storici sono stati affidati dagli enti locali anche ad altre tipologie di operatori, tra cui:

– obiettori di coscienza (sempre più numerosi nei servizi sociali e culturali della pubblica amministrazione e quindi anche degli enti locali);

– cooperative sociali (che raramente dispongono di personale qualificato per questo tipo di attività);

– associazioni di volontariato (queste magari con personale qualificato che perciò viene mal pagato o addirittura non pagato) [15];

– associazioni no-profit.

Il proliferare di questo tipo di alternative gestionali se, da un lato, indica una presa di coscienza degli enti locali in merito alla necessità di intervenire in materia d'archivi, dall'altro dice chiaramente come la maggior parte di questi enti intenda procedere, vale a dire:

– risparmiando il più possibile sui costi del personale;

– ignorando i livelli minimi di professionalità;

---

[14] Cfr. M. Borgioli, *Archivi comunali (di deposito) e trasparenza amministrativa (sistemi informativi-informazione: un'indagine a livello locale)*, in «Archivi & Computer», 1997, 6, pp. 403-410.

[15] Sulla questione del volontariato nei beni culturali ed in particolare del settore bibliotecario, per molti versi affine a quello archivistico, cfr. le recenti osservazioni di F. Rosa, *Volontari in biblioteca*, in «Archivi & Computer», 1997, 6, pp. 438-439.

– chiudendo un occhio sulla qualità dei risultati ottenuti;

– non ponendosi il problema di realizzare "servizi archivistici" ma, spesso, accontentandosi di "sistemazioni alla buona".

Ma possiamo considerare soddisfacenti queste scelte?[16] Ai lettori la facile risposta.

Riassumendo brevemente: penso si debba prendere atto dell'insuccesso o quanto meno della limitatezza delle attuali forme di gestione, per lo più occasionali e scarsamente professionali, e pensarne altre che invece riescano a garantire il soddisfacimento di almeno quattro requisiti fondamentali (senza i quali, a mio avviso, non si dà servizio nel senso proprio del termine). Tali requisiti sono:

– la professionalità di chi gestisce gli archivi;

– la presenza di spazi idonei per la conservazione dei materiali e per la loro consultazione;

– l'attivazione di orari settimanali certi e la continuità nel tempo del servizio;

– la predisposizione di attività di promozione del servizio e di conquista del pubblico (incluso quello interno all'amministrazione).

Forme di gestione che ignorino questi requisiti possono in qualche modo garantire esistenza e, probabilmente, livelli minimi di fruibilità degli archivi storici, ma non configurano questi ultimi come un servizio, né tanto meno pubblico. Ricordano invece certi autobus sudamericani che le popolazioni indigene chiamano "de paso" perché a volte si vedono transitare e ci si può salire sopra, ma non si sa mai a che ora passino, né esattamente dove vadano.

La concessione dei servizi archivistici mediante appalto. – Come valida alternativa:

– alla gestione "in economia" degli archivi storici che gli enti locali paiono scarsamente interessati a praticare (almeno in questa fase);

– alle tante gestioni "occasionali" che vanno purtroppo proliferando;

– alla bibliotecarizzazione praticata fino ad un massimo del 30% di casi e che si è diffusa soprattutto nelle regioni ad alta intensità di strutture bibliotecarie (Centro-nord);

---

[16] Non è possibile discutere nel dettaglio i limiti e per certi aspetti la pericolosità di alcune delle scelte gestionali delineate in questo paragrafo. Tuttavia non c'è dubbio che la risposta alla domanda non può che essere negativa. Molte di queste forme di gestione rappresentano infatti soluzioni tappabuchi più che gestioni reali degli archivi.

– ai consorzi che nessuno vuol costruire;

– alla mancanza di gestione che rappresenta la realtà archivistica più diffusa nel nostro paese;

ritengo vada seriamente presa in considerazione la concessione del servizio di archivio storico a terzi mediante appalto, almeno in quella fascia di comuni che ha una popolazione superiore a 15.000 abitanti e un numero di pezzi archivistici che supera le 10.000 unità (con un incremento annuo di 200/300 pezzi), nonché un pubblico naturale di oltre 40/50 ricercatori all'anno.

In un contesto archivistico come quello appena delineato, la gestione in concessione mediante appalto costituisce probabilmente la forma più flessibile e forse anche la più economica per rispondere con requisiti sufficientemente professionali:

– al trattamento conservativo delle carte (inclusi restauri, microfilmatura, ecc.);

– al lavoro di riordino e inventariazione dei fondi;

– alla gestione dei servizi (apertura ed accesso);

– alla promozione del servizio verso l'esterno, con particolare attenzione all'uso dell'archivio come sussidio didattico.

Tra gli altri vantaggi, sottolineerei il fatto che la concessione in appalto

– costituisce un modo relativamente rapido di operare (infatti può essere messo in piedi in pochi mesi);

– garantisce la costruzione di una struttura flessibile (con ampliamenti e restringimenti);

– può avere una dimensione personalizzata per ciascun ente;

– consente una scelta dell'appaltatore tra soggetti privati che possono essere esaminati e valutati con attenzione e con cura in base ad una serie di parametri professionali e organizzativi[17];

– può essere realizzata sia dai medi che dai piccoli comuni;

– può essere gestita in maniera collettiva anche da un pool di piccoli comuni che siano disposti a collegarsi tra di loro mediante accordi di programma o mediante le nuove forme associative previste dalla 142/90 e dalla più recente legislazione in materia di enti locali;

---

[17] Si veda, in Appendice 2, il modello di valutazione e di attribuzione dei punteggi della gara d'appalto costruita dal Comune di San Miniato per l'aggiudicazione di alcuni servizi culturali (tra cui quelli archivistici).

– costituisce una scelta reversibile e può funzionare da ponte verso soluzioni più forti (come la gestione "in economia" o per mezzo di società miste);

– costituisce una forma leggera ma efficace di gestione e può adattarsi meglio alla multiforme tipologia degli enti locali italiani[18].

Altri elementi positivi ed alcuni critici in materia di appalti. – L'appalto, come si è già detto, consente di poter selezionare in maniera molto attenta la ditta o l'impresa culturale a cui si vuol affidare la gestione in concessione. Permette inoltre di attivare la trattativa privata, la licitazione privata, il meccanismo dell'appalto- concorso e così via.

La selezione del soggetto aggiudicatario dell'appalto può avvenire utilizzando come parametro di riferimento essenziale il prezzo dell'appalto, magari una volta individuate le ditte idonee. Oppure i potenziali appaltatori possono essere sottoposti ad una valutazione, con relativa assegnazione di punteggi, che tenga conto di un insieme abbastanza ampio di parametri, tra i quali, oltre al prezzo, possono trovar posto:

– la qualità del personale della ditta;

– il curricolo della ditta;

– la solidità finanziaria della impresa;

– e quant'altro si vorrà pensare e introdurre come criterio di giudizio.

Alcuni osservano che la durata dell'appalto costituisce un elemento critico di questa forma di gestione soprattutto nel caso in cui l'appalto preveda la custodia dei documenti presso depositi di proprietà della ditta appaltatrice. Diventa infatti oneroso e rischioso in caso di revoca o interruzione dell'appalto spostare tutte le carte e ricollocarle presso un altro appaltatore e così via.

Si tratta di un rilievo giusto che può essere risolto provvedendo ad acquistare e sistemare in proprio l'edificio destinato a contenere l'archivio storico ed affidando al concessionario l'uso dell'edificio per la durata dell'appalto. Oppure, nel caso si voglia affidare a terzi anche lo stoccaggio dei documenti, si potrebbe procedere ad appalti di lunga durata (decennali o ventennali, sul modello delle concessioni cimiteriali, con la possibilità di almeno un rinnovo)

---

[18] Si pensi che, secondo una proiezione di ARCHILAB, solo 88 comuni hanno più di 65.000 abitanti, più di 15.000 unità archivistiche complesse, cioè filze, buste e registri, e oltre un centinaio di ricercatori all'anno; solo 554 comuni hanno tra 15.000 e 65.000 abitanti, tra 5.000 e 15.000 unità archivistiche complesse, tra 20 e 100 ricercatori all'anno; mentre 7.461 comuni hanno tra 200 e 15.000 abitanti, tra 20 e 5.000 unità archivistiche complesse, tra 0 e 20 ricercatori all'anno.

e prevedere nei costi di concessione anche quelli del trasloco da uno spazio di stoccaggio all'altro [19].

Un altro aspetto critico è collegato col controllo della qualità dell'appalto e con la verifica della buona realizzazione degli obiettivi dell'appalto.

In questo caso laddove un ente non abbia al proprio interno personale qualificato per svolgere tali controlli è preferibile spendere un po' di soldi ed affidare ad un professionista esterno le operazioni di verifica e di monitoraggio dell'appalto.

Inoltre tra i vantaggi degli appalti non va dimenticato quello di poter sfruttare una categoria di archivisti liberi professionisti che è cresciuta fuori dalle istituzioni locali, ma che, dalla fine degli anni '70, opera per conto di queste con notevole abilità e motivazione in attività di spolveratura, restauro, riordinamento, creazione di inventari e basi di dati, promozione degli archivi ed edizione dei documenti. Forse si può addirittura sostenere che negli ultimi 15 anni la parte più moderna e dinamica della professione archivistica ha lavorato sugli archivi non all'interno delle istituzioni ma come libero professionista o come operatore di imprese e cooperative culturali [20].

Una larga diffusione del sistema degli appalti consentirebbe perciò di:

– consolidare l'esternalizzazione già avvenuta del processo di gestione archivistica [21];

– dare all'esternalizzazione regole più chiare e in grado di favorire investimenti di medio-lungo periodo;

– risolvere il nodo più critico degli archivi storici che è oggi quello di costruire una gestione dei servizi orientata verso le esigenze del pubblico.

---

[19] È da tenere presente che questo problema si pone però in termini finanziariamente rilevanti solo per i grossi comuni che debbano movimentare oltre 40/50.000 pezzi in caso di trasloco di stoccaggio.

[20] Certamente questa è una osservazione che vale per i progetti di automazione degli archivi storici.

[21] Tale processo di "esternalizzazione" dei servizi degli enti locali sta ormai assumendo dimensioni rilevanti come risulta da tutta la pubblicistica recente sugli enti locali. Cfr., tra l'altro, i dati riportati in R. GALLULO, *Il ricorso ai privati premia il bilancio*, in «Il Sole 24 ore» dell'11.5.1998 e, sullo stesso tema, M. CLARICH, *La strada obbligata della concorrenza, ibidem.*

Tale processo di esternalizzazione sarà compiutamente sancito dalla probabile approvazione del disegno di legge n. 4041, "Forme di gestione dei servizi degli enti locali", in discussione in Parlamento nell'inverno 2000 e che il Governo ha collegato all'approvazione della legge finanziaria.

Oltre la concessione: la gestione mediante società miste. – Naturalmente il sistema della concessione del servizio a terzi mediante appalto non è l'unica forma innovativa che potrebbe essere messa in campo e incentivata da politiche statali e regionali coraggiose e lungimiranti.

Probabilmente si potrebbero attivare anche gestioni associative dei servizi archivistici, specialmente tra i piccoli e medi comuni, attraverso:

– accordi di programma che affidino al comune capofila il compito di organizzare "in economia" un servizio di archivio storico a valenza territoriale (con distribuzione dei costi tra gli enti partecipanti, ecc.);

– istituzioni culturali a esclusivo carattere archivistico o a carattere misto (dove gli archivi confluiscano in enti che gestiscono musei, biblioteche, ecc.);

– aziende speciali e società per azioni di carattere misto pubblico-privato (magari per gestire anche archivi di deposito), analoghe a quelle che gli enti locali hanno costruito per gestire servizi di acquedotto, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti o servizi sociali.

Ma per incoraggiare nuove forme gestionali occorre una forte capacità di innovazione legislativa sia sul piano nazionale che, soprattutto, su quello regionale. Sarebbe inoltre necessario che Stato e regioni aggiungessero alle nuove proposte un efficace sistema di incentivi per dare sia agli enti locali che ai potenziali partner privati (aziende archivistiche, imprese e cooperative culturali, associazioni temporanee tra professionisti) un quadro di riferimento chiaro, così da permettere certezza di investimento.

Infine sarebbe necessario che le province recitassero con maggiore determinazione il ruolo affidato loro in materia di valorizzazione dei beni culturali dalla legge 142/90 e promuovessero accordi di area (o di bacino) tra enti locali per gestire in maniera associata e professionale gli archivi storici presenti sul territorio.

Tutte cose che si potrebbero fare, ma che richiedono nuova legislazione, iniziativa politica di diversi soggetti istituzionali e altri elementi decisionali non facilmente modificabili e influenzabili.

Per questo la concessione in appalto può costituire almeno nel breve-medio periodo una forma possibile per gestire con la necessaria professionalità un bene che dovrebbe essere utilizzato dalla collettività come servizio pubblico.

APPENDICE 1: Delibera della giunta comunale

Oggetto: Funzionamento del servizio archivi, biblioteche e cultura. Precisazione degli indirizzi in materia di gestione.

La giunta comunale

Richiamato il regolamento dell'archivio storico e di deposito (approvato con delibera del consiglio comunale n. 54 del 21.5.1997) che all'art. 47 prevede, tra le altre forme di gestione, quella in concessione a terzi, per una durata almeno di tre anni rinnovabile per altri tre anni;

preso atto che negli ultimi tre anni l'Amministrazione comunale di San Miniato ha gestito alcune attività del servizio Archivi-biblioteche-cultura mediante appalto a cooperative culturali e che tale forma di gestione si è dimostrata efficace ed efficiente;

ritenuto opportuno confermare la gestione in appalto di alcune di queste attività e segnatamente di quelle facenti capo all'archivio di deposito, ad una parte del progetto ARCHI-LAB, alle biblioteche decentrate di Ponte a Egola e di San Miniato Basso, ai progetti culturali speciali dell'Ufficio cultura;

ritenuto che la proposta contenuta nella relazione del responsabile del servizio Archivi-biblioteche e cultura (allegata alla lettera A quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione) costituisca la forma gestionale più flessibile e meno onerosa per l'Amministrazione comunale;

ritenuto opportuno individuare quale procedura di affidamento della gestione delle attività, quella della licitazione privata, secondo le modalità stabilite dal D.lvo n. 157 del 1995, da intraprendere in rapporto a cooperative e imprese culturali qualificate, per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta;

preso atto degli schemi del capitolato dell'appalto (allegato B) e della convenzione (allegato C), da stipulare con la ditta appaltatrice, che formano parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

ritenuto opportuno di dare mandato al dirigente del settore Interventi in campo sociale di attuare gli indirizzi indicati nella presente deliberazione e in particolare di sovrintendere alle procedure di appalto delle gestione dei servizi, mediante l'esperimento di apposita licitazione privata aperta alla partecipazione delle cooperative e delle imprese culturali presenti nel territorio nazionale, indirizzando l'aggiudicazione del servizio all'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sotto il profilo del rapporto qualità/costo;

visti i pareri resi ai sensi dell'art. 53, comma 1, della legge 142/90

a voti unanimi resi nei modi e forme di legge;

delibera

1. di approvare la proposta contenuta nella relazione del responsabile del servizio Archivi-biblioteche e cultura (allegata alla lettera A quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione);

2. di confermare la gestione in concessione a terzi, per una durata di tre anni, rinnovabili per altri tre anni, delle seguenti attività afferenti al servizio Archivi-biblioteche e cultura:

a) archivio di deposito

b) parte del progetto ARCHILAB;

c) 2 biblioteche decentrate;

d) progetti culturali speciali

secondo le specifiche di cui al capitolato di appalto allegato alla lettera B al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale;

3. di individuare quale procedura di affidamento della gestione delle attività, quella della licitazione privata, secondo quanto previsto dal D. lvo 157/95, da intraprendere in rapporto a cooperative e imprese culturali qualificate, per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta;

4. di approvare lo schema di convenzione da stipulare con la ditta che risulterà aggiudicataria dell'appalto allegato alla lettera C al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale;

5. di dare mandato al dirigente del settore Interventi in campo sociale di attuare gli indirizzi indicati nella presente determinazione e in particolare di sovrintendere alla procedura di appalto;

6. di allegare i pareri ex art. 53, comma 1, legge 142/90.

APPENDICE 2: Determinazione della gara per l'appalto dei servizi

SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE

Servizio Archivi - biblioteche, cultura

DETERMINAZIONE
DEL TITOLARE DEL CENTRO DI RESPONSABILITÀ
AREA EDUCATIVA, CULTURALE E SOCIALE

OGGETTO: Servizio Archivi, biblioteche e cultura. Indizione licitazione privata per affidamento in gestione di una parte dei servizi per il triennio 1998-2000

Il giorno ... del mese di ..... dell'anno 1997

IL DIRIGENTE
DEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE
Dott. .....

- Richiamata la deliberazione della giunta comunale n. __ del __.10.1997, nella quale sono disposti gli indirizzi per le forme di gestione di alcune attività del servizio Archivi, biblioteche e cultura;

– richiamato il decreto legislativo n. 157/1995 in merito alle procedure di appalto dei servizi;

– ritenuto di provvedere, nell'ambito della richiamata normativa, all'appalto della gestione di alcune attività del servizio Archivi, biblioteche e cultura, secondo le specifiche di cui al capitolato di appalto, allegato alla lettera A al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale per il periodo 2.1.1998-31.12.2000, dandosi atto della facoltà dell'Amministrazione di procedere alla proroga per un ulteriore triennio e nell'ambito di condizioni di prezzo concordate tra le parti anche in difformità da quelle stabilite dal primo contratto, purché non eccedenti un incremento massimo rientrante nei limiti dell'incremento percentuali degli indici ISTAT per il costo della vita;

– preso atto che la richiamata normativa, all'art. 14. del D. lvo 157/95 prevede, quali criteri di selezione delle ditte/cooperative aggiudicatrici, la valutazione dei seguenti parametri:
• il prezzo;
– la capacità organizzativa ed economico-finanziaria dell'impresa, con particolare riferimento alla qualità del personale e ai precedenti lavori svolti dalla ditta;

• considerato che da quanto sopra deriva l'individuazione, quale principio di aggiudicazione, quello dell'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico (rapporto tra mezzi e risultati attesi) e non unicamente quello del prezzo più basso;

– ritenuto opportuno seguire come forma di affidamento dei servizi stessi, quella della licitazione privata, che sarà tenuta secondo le modalità stabilite dal D.lvo 157/95, tra le cooperative e imprese culturali, per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta;

– preso atto degli schemi del capitolato (allegato A) e della convenzione (allegato B) da stipulare con la ditta appaltante e la lettera di invito a gara (allegato C), che formano parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

– considerato che l'importo presumibile per l'appalto triennale è di lL..... (IVA inclusa) da imputare nel seguente modo:

• L. .....al capitolo ..... denominato "Appalto Servizi culturali" del Bilancio 2000;

– ritenuto inoltre di nominare apposita commissione per la valutazione delle offerte composta come segue:

– visto il regolamento comunale per la disciplina dei contratti;

con la presente determinazione, assunta ai sensi di quanto disposto dall'art. 56 dello statuto comunale e dall'art. 5 del vigente regolamento dei compiti e dei poteri dei dirigenti e nel quadro dei poteri di gestione del bilancio precisati nella delibera della giunta comunale n. 150 del 5.3.1997,

DISPONE

1. di provvedere, per quanto espresso in premessa, all'appalto della gestione di alcune attività del servizio Archivi, biblioteche e cultura, secondo le specifiche di cui al capitolato di appalto, allegato alla lettera A al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale per il periodo 2.1.1998-31.12.2000, dandosi atto della facoltà dell'Amministrazione di procedere alla proroga per un ulteriore triennio e nell'ambito di condizioni di prezzo concordate tra le parti anche in difformità da quelle stabilite dal primo contratto purché non eccedenti un incremento massimo rientrante nei limiti dell'incremento percentuali degli indici ISTAT per il costo della vita

2. di adottare quali criteri di selezione delle ditte/cooperative aggiudicatrici, la valutazione dei seguenti parametri:

– il prezzo;

– la capacità organizzativa ed economico-finanziaria dell'impresa, con particolare riferimento alla qualità del personale e ai precedenti lavori svolti dalla ditta;

3. di individuare, quale principio di aggiudicazione, quello dell'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico (rapporto tra mezzi e risultati attesi) e non unicamente quello del prezzo più basso;

4. di adottare come forma di affidamento dei servizi stessi, quella della licitazione privata, che sarà tenuta secondo le modalità stabilite dal D. lvo 157/95, tra le cooperative e imprese culturali, per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta;

5. di approvare gli schemi del capitolato (allegato A) e della convenzione (allegato B) da stipulare con la ditta appaltante e la lettera di invito a gara (allegato C), che formano parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

6. di individuare l'importo presumibile per l'appalto triennale in L. ..... (IVA inclusa) da imputare nel seguente modo:
– L. .....al capitolo ..... denominato "Appalto Servizi culturali" del Bilancio 2000;

7. di nominare apposita commissione per la valutazione delle offerte composta come segue:

Il Titolare
(Dr.....)

APPENDICE 3: Capitolato di appalto con criteri di assegnazione dei punteggi

Capitolato d'appalto per la gestione di uffici e progetti nel Servizio Archivi-biblioteche e cultura per il periodo 1998-2000

Art. 1
Oggetto generale dell'appalto

Oggetto dell'appalto è la gestione di alcune attività affidate al servizio Archivi, biblioteche e cultura e segnatamente:

(1) la gestione completa dell'archivio di deposito;

(2) la gestione di alcuni progetti di ARCHILAB;

(3) la gestione completa della biblioteca decentrata di Ponte a Egola;

(4) la gestione completa della biblioteca decentrata di San Miniato Basso (solo per i primi sei mesi del 1998);

(5) i progetti culturali speciali (ovvero la gestione delle segreterie del Centro studi Medioevo, del Centro Taviani, del Centro Benvenuti, dell'Università del tempo libero);

Il presente capitolato prevede la gestione delle attività indicate sopra che si articolano nelle seguenti fasi operative:

ARCHIVIO DI DEPOSITO

Calendario annuale

dal 2.1.1998 al 3.7.1998; dal 10.9.98 al 20.12.1998
orario a 32 ore settimanali dal 4.7.98 all'8.9.98
orario a 24 ore settimanali sospensione servizio periodo di Pasqua e Natale

Orario di apertura

Inverno: Lunedì ore 9-13; Martedì: 9-13; mercoledì: 9-13 e 14-18; giovedì 9-13 e 14-18; venerdì 9-13.
Estate: - turni di mercoledi e giovedi pomeriggio.

Gestione

L'addetto dovrà garantire apertura e chiusura dell'ufficio
il rispetto delle regole previste nel regolamento del servizio (che può essere consultato presso l'archivio storico o di deposito);
lo spostamento e la ricollocazione del materiale archivistico dato in consultazione, accettazione di versamenti, ecc. (secondo quanto previsto in particolare dagli art. 36-42 del summenzionato regolamento);

la gestione delle informazioni (su computer) dei pezzi movimentati e degli utenti (tramite due banche dati);

la collaborazione con gli altri uffici comunali ai fini di realizzare una corretta gestione dell'intera documentazione prodotta dall'Amministrazione comunale, inclusa quella corrente, che interessa il deposito solo al momento del versamento;

la manutenzione, sistemazione e creazione degli strumenti di corredo dei nuovi versamenti (con utilizzo del programma CDS/ISIS GADA e la produzione di inventari ed elenchi di consistenza) e dei fondi o delle serie non ancora inventariati ma presenti nel deposito (per un minimo di 1000 schede descrittive anno, standard GADA [visione della base dati si può avere presso la sede del deposito archivistico]);

i lavori di riordino del materiale in archivio (incluso lo spostamento fisico delle filze);

i lavori di trasloco nel corso del 1998 (o entro il 1999) dell'attuale sede alla sede futura dell'archivio di deposito;

l'esecuzione delle procedure di scarto dei materiali secondo quanto previsto dalla normativa e dalla prassi vigente, nonché dal regolamento comunale (individuazione del materiale secondo il massimario di scarto per gli enti locali elaborato dalla Soprintendenza archivistica per la Toscana, predisposizione dell'elenco di versamento, gestione procedure con Soprintendenza, rapporti con Croce rossa e cartiera);

il controllo ordinario dei sistemi di climatizzazione, condizionamento, impianti elettrici e sicurezza;

la consulenza archivistica agli utenti (con informazioni di base).

PROGETTO ARCHILAB

Calendario annuale

dal 2.1.1998 al 31.7.1998; dal 31.8.98 al 20.12.1998

orario a 12 ore settimanali interruzione progetto dal 1.8.98 al 30.8.98; sospensione servizio periodo di Pasqua e Natale

Orario di apertura

tre turni settimanali, da concordare articolati su: lunedì, mercoledì e venerdì, di cui due mattine e un pomeriggio.

Gestione

cura della pubblicazione degli atti dei seminari, convegni, corsi, ecc. (2/3 per anni);

catalogazione delle opere (libri, opuscoli) di ARCHILAB con compilazione dei 2 basi dati bibliografiche (programma CDS/ISIS - TECA, standard descrittivi ISBD, prosecuzione del caricamento dell'attuale base dati ARCA e BIBLA) (almeno 300 titoli anno);

segreteria dei due stage annuali e un seminario.

BIBLIOTECA DECENTRATA - PONTE A EGOLA

Calendario annuale

dal 10.1.1998 al 13.6.1998; dal 14.9.98 al 19.12.1998

orario a 28 ore settimanali; dal 2.1.98 al 9.1.98; dal 15.6.98 al 31.7.98; dal 31.8. al 12.9.98

orario a 24 ore settimanali; sospensione servizio periodo di Pasqua e Natale. Chiusura estiva 1-30 agosto

Orario di apertura

Inverno: Lunedì ore 14,30-18,30; Martedì: [9-13]; - 14.30 - 18,30; mercoledì: 14,30-18,30; giovedì: 9-13 e 14,30-18,30; venerdì: 14,30-18.

Estate: in integrazione con orario sistema bibliotecario per un massimo di 18 ore su 5 turni

Gestione

L'addetto dovrà garantire:

la gestione, con apertura e chiusura del servizio;

lo spostamento e la ricollocazione del materiale bibliografico dato in prestito o consultazione;

la gestione informatizzata del prestito (su computer) dei libri e degli utenti (tramite due banche dati create e gestite in ambiente ISIS-TECA)

la catalogazione del materiale bibliografico acquisito dalle singole biblioteche decentrate [uso delle regole RICA, ISBD, programma CDS/ISIS-TECA];

la consulenza bibliografica agli utenti (con informazioni di base);

i rapporti di consulenza bibliografica con le scuole elementari e medie della frazione;

la partecipazione ai programmi di promozione della lettura, diretti e coordinati dalla biblioteca Centrosistema;

le altre operazioni inerenti al tipico lavoro dei bibliotecari che gestiscono servizi al pubblico, non ulteriormente specificabili, in relazioni ad esigenze da svolgere nell'orario di apertura;

la gestione di un progetto speciale di attività per la biblioteca di Ponte a Egola che abbracci le esigenze economiche, sociali ed informative di una grande frazione le cui attività produttive sono centrate sulla lavorazione della pelle;

il rispetto del regolamento del Servizio bibliotecario comunale (in corso di aggiornamento).

BIBLIOTECA DECENTRATA - SAN MINIATO BASSO

Calendario annuale

dal 10.1.1998 al 13.6.1998; dal 14.9.98 al 19.12.1998

orario a 20 ore settimanali; dal 2.1.98 all'9.1.98; dal 15.6.98 al 31.7.98

orario a 18 ore settimanali; sospensione servizio periodo di Pasqua

orario di aperturaInverno: Lunedì ore 14,30-17,30; martedì: 14.30 - 18; mercoledì: 14,30-18; giovedì: 9-12,30 e 14,30-17,30; venerdì: 14,30-18.

Estate: in integrazione con orario sistema bibliotecario per un massimo di 18 ore su 5 turni

Gestione

L'addetto dovrà garantire:
la gestione, con apertura e chiusura del servizio;
lo spostamento e la ricollocazione del materiale bibliografico dato in prestito o consultazione;
la gestione informatizzata del prestito (su computer) dei libri e degli utenti (tramite due banche dati create e gestite in ambiente ISIS-TECA)
la catalogazione del materiale bibliografico acquisito dalle singole biblioteche decentrate [uso delle regole RICA, ISBD, programma CDS/ISIS-TECA];
la consulenza bibliografica agli utenti (con informazioni di base);
i rapporti di consulenza bibliografica con le scuole elementari e medie della frazione;
la partecipazione ai programmi di promozione della lettura, diretti e coordinati dalla Biblioteca Centrosistema;
le altre operazioni inerenti al tipico lavoro dei bibliotecari che gestiscono servizi al pubblico, non ulteriormente specificabili, in relazioni ad esigenze da svolgere nell'orario di apertura;
il rispetto del regolamento del Servizio bibliotecario comunale (in corso di aggiornamento).

PROGETTI CULTURALI SPECIALI

Calendario annuale

dal 2.1.1998 al 13.6.1998; dal 14.9.98 al 19.12.1998
orario a 23 ore settimanali; sospensione servizio periodo di Pasqua e Natale. Chiusura estiva 1-30 agosto.

Orario di apertura

Inverno: Lunedì ore 9-13; Martedì: 9-13; Mercoledì: 9-13 - 14-17; giovedì: 9-13; venerdì: 9-13;

Gestione

L'addetto dovrà gestire le segreterie de:
Centro Cinema Paolo e Vittorio Taviani
Università del tempo libero
Centro Benvenuti
[Centro studi Tardo Medioevo]
quest'ultimo solo per la fase di transizione verso la Fondazione
I compiti saranno:
apertura delle segreterie (presso l'ufficio cultura o la sede di S. Chiara) negli orari già indicati
gestione dei servizi di segreteria
operazioni connesse con seminari, incontro, lezioni, conferenze, stage, gite, rendicontazioni economiche, predisposizioni di domande di contributi, ecc.

COMPLESSIVO FABBISOGNO DI PERSONALE

Archivio di deposito

1 archivista per 32 ore settimanali (inverno) e 24 nel periodo estivo

Archilab

1 archivista per 12 ore settimanali

Biblioteca decentrata di Ponte a Egola

1 bibliotecario per 28 ore settimanali (orario invernale) e per 18 in orario estivo

Biblioteca decentrata di San Miniato Basso

1 bibliotecario per 20 ore settimanali (orario invernale) e per 18 in orario estivo

Progetti speciali cultura

1 addetto culturale per 23 ore settimanali

Art. 2
Metodologia d'intervento, autonomia gestionale, funzioni di indirizzo e controllo

Il lavoro presso le diverse attività individuate dovrà essere svolto, secondo gli ordinari indirizzi di gestione degli archivi, delle biblioteche e delle istituzioni culturali, con riferimento ai regolamenti comunali degli uffici sopra indicati e alla vigente legislazione regionale e nazionale, ma con completa autonomia operativa da parte dei soggetti appaltatori.

L'intervento si inquadra nella piena autonomia organizzativa e gestionale della ditta/cooperativa ed è sottoposto alle funzioni di indirizzo e di controllo da parte dell'Amministrazione comunale nelle forme previste dalla convenzione (di cui all'allegato C).

Il Comune ha funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico istituzionale per il complesso delle attività bibliotecarie, archivistiche e culturali svolte nel territorio e si impegna a fornire alla ditta/cooperativa ogni elemento necessario al corretto svolgimento delle prestazioni.

Art. 3
Strumentazione necessaria

Il Comune di San Miniato metterà a disposizione degli operatori i locali e le attrezzature (inclusi gli strumenti informatici) necessari all'esecuzione dell'appalto sopra descritto.

I locali dove si svolgeranno i servizi di base dell'archivio storico si trovano a San Miniato, presso i loggiati di San Domenico; l'archivio di deposito è ubicato a San Miniato Basso in v. L.L. Radice; la biblioteca di Ponte a Egola è in v. Gioberti; la biblioteca di San Miniato Basso si

trova presso la Casa culturale; gli istituti culturali sono collocati presso l'Ufficio cultura del Comune e presso il Conservatorio di Santa Chiara.

Art. 4
I tempi di esecuzione e di durata del servizio

Si prevede una durata di 3 anni, per un totale di 4700 ore annuali. L'appalto è rinnovabile per un secondo triennio.

In relazione al mutare di forma di gestione di almeno due servizi (e segnatamente della biblioteca di San Miniato Basso e della segreteria del Centro studi sul Tardo Medioevo) l'orario annuale potrà subire nel corso del triennio un incremento o un decremento in misura del 20 per cento.

Le prestazioni orarie stabilite devono essere considerate come ore intere, dalle quali non deve essere detratto il tempo per gli spostamenti o il raggiungimento del posto di lavoro.

Il personale necessario per l'espletamento delle attività già indicate è quantificabile in almeno 5 addetti per il primo anno dell'appalto ed in 4 per gli anni successivi, se cesseranno i servizi già segnalati (Biblioteca decentrata di San Miniato Basso e Centro studi Tardo Medioevo).

Il personale della ditta aggiudicataria è tenuto a seguire gli orari di servizi indicati nel presente capitolato d'appalto.

Eventuali variazioni dovute a causa di forza maggiore dovranno preventivamente essere comunicate e concordate.

Il personale della ditta è tenuto a riempire un apposito modulo orario da consegnare al responsabile per il Comune dell'appalto per ogni servizio.

Art. 5
Requisiti professionali degli operatori

L'esecuzione delle attività descritte nell'art. 1 (gestione archivio di deposito, progetti ARCHILAB, Biblioteche decentrate di Ponte a Egola e di San Miniato Basso e Progetti culturali speciali) richiedono complessivamente almeno 5 persone con un curricolo professionale che prevede come elemento necessario, pena l'esclusione dalla valutazione degli altri titoli:

– il diploma di scuola media secondaria superiore;

– almeno 6 mesi di esperienza documentata di attività in istituti (biblioteche, archivi, centri studi e altri istituti culturali) attinenti al settore a cui l'appalto di riferisce.

Tali requisiti saranno dichiarati e documentati dalla ditta appaltatrice in sede di presentazione dell'offerta per ciascuno degli addetti e tutti e cinque gli operatori dovranno possedere almeno il diploma di scuola media superiore e 6 mesi di esperienza lavorativa presso un istituto culturale certificata dall'ente presso cui il servizio è stato svolto.

Art. 6
Modalità di aggiudicazione

La presente licitazione privata verrà aggiudicata a chi offrirà le condizioni più vantaggiose individuate dal punteggio complessivo più alto ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. a) e b), del d.lg. 157/95.

Il punteggio è calcolato sui parametri sottoelencati:

OFFERTA ECONOMICA
Fino ad un massimo di punti 50

3 punti per ogni quota di ribasso dello 0,5 % rispetto alla base d'asta. Es.:
0,01-0,50=3 punti
0,51-1,00=6 punti
1,01-1,50=9 punti
1,51-2,00=12 punti
2 punti per ogni quota di rialzo dello 0,5 % sulla base d'asta

QUALIFICAZIONE OPERATORI
Fino ad un massimo di punti 40

Il punteggio verrà attribuito solamente ai primi 5 operatori indicati nell'elenco con i requisiti descritti di seguito:

Per i 2 archivisti

Possesso del diploma Scuola d'archivio (rilasciato da archivi di stato) o Scuola speciale di Roma = 5 punti
Corso Regionale per archivisti di durata superiore a 250 ore = 3 punti
1 anno di lavoro in archivio = 1 punto
2 anni (come sopra) = 2 punti
Svolgimento 1 lavoro di riordinamento = 2 punti
Svolgimento di 2 lavori di riordinamento = 4 punti
3 o più lavori di riordinamento = 4 punti

Per i 2 bibliotecari

per 1 anno in biblioteca = 1 punto
per 2 anni = 2 punti
per 3 anni = 3 punti
per oltre 3 anni = 6 punti
Possesso di laurea in lettere (storia e filosofia) = 1 punto
Possesso di laurea con indirizzo beni culturali. = 2 punti

Per l'operatore della cultura

1 anno di lavoro = 1 punto
2 anni = 2 punti
3 o più anni = 4 punti
Possesso laurea con indirizzo bb.cc. = 2 punti

REFERENZE DELLA DITTA
Fino ad un massimo di 10 punti

ARCHIVI STORICI RIORDINATI
da 1 a 3 = 2 punti
da 4 a 6 = 3 punti
7 o oltre = 4 punti

INVENTARI D'ARCHIVIO PUBBLICATI
da 1 a 3 = 2 punti
da 3 in su = 4 punti

BIBLIOTECHE GESTITE PER CONTO DEGLI ENTI LOCALI
da 1 a 2 = 2 punti
da 3 a 5 = 4 punti
6 e oltre = 6 punti

ISTITUTI CULTURALI GESTITI PER CONTO DEGLI ENTI LOCALI
da 1 a 2 = 2 punti
da 3 a 5 = 4 punti
6 e oltre = 6 punti

I punteggi verranno attribuiti esclusivamente ai primi cinque operatori indicati nell'elenco della ditta.

Tutti i requisiti e i titoli richiesti vanno documentati con i certificati rilasciati dagli enti presso cui l'operatore ha lavorato o ha svolto il corso di laurea. Anche gli attestati relativi al lavoro svolto dall'impresa dovranno essere adeguatamente documentati come specificato di seguito:

TitoloEnte che rilascia il certificato
Titoli universitari; Università
Diploma scuola d'archivio; Archivio di stato competente
Diploma scuola speciale di Roma; Università di Roma - Scuola speciale
Certificati di archivista rilasciato dalla Regione; Regione che ha organizzato i corsi di archivista
Attestato di aver lavorato per un anno in un archivio; Ente presso cui l'operatore ha lavorato
Attestato di aver lavorato per un anno in un ufficio cultura; Ente presso cui l'operatore ha lavorato
Attestato di aver lavorato per un anno in biblioteche di enti locali; Ente locale presso cui l'operatore ha lavorato
Attestato di riordinamento di uno o più archivi storici; Ente presso il quale l'impresa/cooperativa ha proceduto al riordinamento
Attestato di aver operato in biblioteche di enti locali; Ente presso il quale l'impresa/cooperativa ha operato
Inventari pubblicati; Allegare copia di ciascun inventario realizzato dall'impresa/cooperativa

Le certificazioni di cui al presente articolo possono essere sostituite da apposita dichiarazione del titolare della ditta, con firma autenticata, fermo restando l'obbligo per la ditta affidataria delle attività, pena la decadenza dell'aggiudicazione dell'appalto, di presentare, in sede di stipula del contratto, gli originali delle certificazioni temporaneamente sostituite.

Art. 7
Dichiarazione dell'Amministrazione

L'Amministrazione si riserva di attivare in toto od in parte le attività di cui all'art. 1 del presente capitolato. La diversa individuazione degli orari di una delle biblioteche decentrate e delle istituzioni culturali (o la loro soppressione dal Servizio) non può costituire motivo per la ditta/cooperativa appaltatrice di richiesta di modifica del presente capitolato.

TAVOLA ROTONDA

TAVOLA ROTONDA

Gestione delle carte, informatizzazione e trasparenza nella pubblica amministrazione

PAOLA CARUCCI – Questa tavola rotonda ha per tema la gestione delle carte, l'informatizzazione e la trasparenza nella pubblica amministrazione. Rispetto al programma, sono venute meno due componenti che erano essenziali alla discussione: la rappresentanza dell'Anci, che però ha mandato una comunicazione, e il Dipartimento per la funzione pubblica che, invece, non ha mandato nulla. Questo ci dispiace, perché il tema della tavola rotonda doveva avere come principale interlocutore il rappresentante della Funzione pubblica. Ci siamo organizzati in maniera diversa e quindi presento i relatori, la dott.ssa Pastura, dirigente dell'Ufficio centrale per i beni archivistici, in particolare della divisione III Vigilanza, il dott. Pisauri, direttore generale dell'Istituto beni culturali della Regione Emilia Romagna, la dott.ssa Rosaria Celli, soprintendente archivistico per l'Emilia Romagna, l'ing. Terranova che rappresenta l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, l'ing. Duretti, coordinatore informatico del Comune di Modena per le reti e delegato del sindaco per la Lega autonomie locali.

Prima di leggere la lettera dell'avv. Bacchiocchi, che doveva rappresentare l'Anci, e prima di dare la parola alle persone che intervengono nella tavola rotonda, vorrei indicare alcuni temi che mi sembra interessante porre in discussione, ma naturalmente ognuno degli interlocutori potrà proporre altri temi che ritenga rilevanti rispetto alla propria specifica attività.

Partirei dal concetto di trasparenza nella pubblica amministrazione. Il concetto di trasparenza nella pubblica amministrazione è entrato nel nostro ordinamento con la legge 241 del 1990 che, come tutti sappiamo, per un certo periodo è stata assolutamente disattesa, poi ha cominciato a mettere in moto dei meccanismi. Una delle obiezioni, rilevata dagli archivisti anche pubblica-

mente, è che è difficile parlare di trasparenza della pubblica amministrazione se contestualmente non si procede a riorganizzare gli archivi. Non c'è trasparenza se gli archivi sono in disordine. Si può informatizzare un servizio, ma se le notizie che vengono erogate non sono aggiornate — tipico è il caso dei catasti — si rischia di avere solo il vantaggio di ottenere in tempo rapido dei dati superati. Quindi, a mio avviso, uno dei nodi che dovevano esplodere proprio in corrispondenza della legge sulla trasparenza doveva essere quello di richiamare l'attenzione sulla organizzazione degli archivi correnti, sul protocollo, sulla classificazione, sulla gestione degli archivi e soprattutto sulla riqualificazione del personale destinato al protocollo e archivio. D'altro canto, nel corso degli ultimi anni, abbiamo assistito al fatto che mentre un ufficio di protocollo — sia pure inadeguato e affidato a persone non sempre qualificate, senza alcuna revisione di quadri di classificazione (se pure esistevano) e senza preoccupazione di crearne uno se non c'era — esiste ancora, invece è scomparso da tutti gli organigrammi l'ufficio archivio. Creare i documenti senza che ci sia chi si preoccupa della fascicolazione, della movimentazione e della gestione corretta dei fascicoli, significa accumulare documentazione che risulta poi difficilmente utilizzabile. Nel corso degli anni '90 sono state emanate molte disposizioni sull'informatizzazione e anche da queste norme si è venuta diffondendo l'abitudine — almeno in alcuni uffici, forse più negli enti locali che nello Stato — di introdurre il protocollo informatico applicato alla documentazione tradizionale. Abbiamo assistito a enormi sprechi economici, in quanto si è passato molto spesso a sistemi di protocollo automatico senza classificazione. Il protocollo automatico senza classificazione, e quindi senza fascicolazione, senza creazione poi di un servizio archivio ben organizzato, porta a un più rapido recupero dei documenti attraverso forme di indicizzazione, ma soltanto sui tempi brevi. Abbiamo sperimentato che, in corrispondenza dell'applicazione dei protocolli informatici, spesso la documentazione si è venuta ad accumulare in maniera ancor più disordinata di prima. E nel momento in cui le notizie registrate nel protocollo informatico non risultano più in linea, ci veniamo a trovare con cumuli di documentazione su cui è ancora più difficile operare.

È intervenuta, nel corso di questi anni, una norma che autorizzava la sostituzione dei documenti cartacei su disco ottico, e solo *in extremis*, con grandi difficoltà, si è riusciti a farvi introdurre un collegamento alla legge sugli archivi e alle commissioni di sorveglianza.

L'idea di riprodurre la documentazione su disco ottico senza criteri — senza la prescrizione di determinare che, per esempio, si identifichino almeno delle serie fondamentali per cui deve essere assolutamente vietata la riproduzio-

ne sostitutiva su disco ottico, come invece era correttamente stabilito nel regolamento del '75 sulla riproduzione su microfilm — può portare ad una distruzione di documentazione assolutamente indiscriminata. Peraltro quelle norme si concentrano su aspetti tecnici, senza prevedere con chiarezza quale debba essere il sistema per la validazione dei documenti riprodotti su disco ottico e, soprattutto, non tengono nessun conto, come peraltro anche altra normativa, del fatto che i dischi ottici hanno una durata garantita per non più di dieci anni.

Rispetto a questi precedenti, è sicuramente un segno positivo il fatto che, per esempio, nello schema di regolamento per l'applicazione dell'art. 15, comma 2 della legge del 15 marzo 1997 n. 59, si prevede all'art. 18 che le regole tecniche in materia di formazione e conservazione dei documenti informatici della pubblica amministrazione sono definite dall'Autorità per l'informatica d'intesa con l'Amministrazione degli archivi di Stato. Se l'Amministrazione degli archivi di Stato esce indenne dai vari provvedimenti in atto per la riorganizzazione del Ministero, certamente, il fatto di poter lavorare d'intesa con l'Aipa per le norme sulla formazione e conservazione dei documenti informatici rappresenta effettivamente un punto forte. D'altro canto, la cautela a cui noi spesso ci rifacciamo come archivisti di Stato quando si parla di automazione degli archivi e soprattutto di passaggio radicale dalla carta al documento elettronico, non deve essere interpretata, come spesso accade (perché è l'accusa più facile), come un atteggiamento di chiuso conservatorismo e di ostilità all'innovazione tecnologica. Molti di noi non sono affatto retrivi e chiusi nella contemplazione del passato: però il nostro mestiere ci ha fatto acquisire una consolidata esperienza sui problemi della conservazione. Abbiamo sicuramente constatato, proprio perché la nostra esperienza si articola su un arco di almeno 12 secoli di documentazione, che in realtà in tutte le epoche storiche si pone il problema dei documenti, di come organizzarli e di come conservarli, in tutte le epoche tutti ritengono di aver trovato il sistema sicuro per la gestione e la conservazione, e in tutte le epoche vediamo che questi sistemi non reggono — o reggono solo parzialmente — alla prova del tempo.

Quindi non è affatto detto che, nel passaggio dal cartaceo all'informatica, la situazione migliori. Storicamente sappiamo che ogni trasformazione radicale pone sempre dei nuovi problemi. È per questo che cerchiamo di sensibilizzare gli altri soggetti istituzionali sulla rilevanza di affrontare questi problemi, nella consapevolezza che le soluzioni potrebbero anche non rivelarsi valide.

Peraltro proprio il nostro mestiere, dal momento che gli archivisti di Stato sono collegati a livello internazionale con le amministrazioni archivistiche di tutti gli altri paesi, comporta il periodico confronto con archivisti di

Stato dei paesi tecnologicamente più avanzati del nostro; quindi nei dibattiti internazionali — non tanto nel congresso internazionale dove i temi si discutono a livello troppo generale, ma nelle riunioni più ristrette — emergono tanti problemi presenti nei paesi dove l'automazione è più avanzata. Per esempio, il mese scorso una record manager degli Stati Uniti — che conosce l'italiano e segue quanto viene scritto nel nostro paese — mi ha comunicato il suo interesse ai nostri scritti perché siamo tra i pochi archivisti che si preoccupano in maniera seria del problema della conservazione. Sosteneva che, per esempio, negli Stati Uniti è difficile utilizzare, e in molti casi non è già più possibile recuperare, la documentazione relativa ai soldati della guerra del Golfo al fine di dare loro la pensione. Documentazione tutta informatizzata, che a distanza di periodi così brevi già viene distrutta o diventa illeggibile, anche perché c'è una rapidissima trasformazione e innovazione sia nell'hardware che nel software: in tempi brevissimi la documentazione risulta illeggibile ed inutilizzabile. La record manager, quindi, era sensibilizzata soprattutto nei confronti della nostra letteratura — e la cosa ovviamente mi ha fatto piacere —, che sembra la più attenta (insieme probabilmente a quella tedesca) ai problemi di conservazione dei documenti.

Il fatto che dovremo studiare insieme all'Aipa le norme tecniche per la formazione e l'archiviazione dei documenti elettronici costituisce un'occasione importante. D'altro canto, nei provvedimenti emersi — ma su questo forse l'ing. Terranova potrà dire qualcosa di più — mi sembra che non sia mai esplicitamente definita nemmeno la conservazione garantita nell'ambito dei termini di prescrizione per l'azione amministrativa. Sappiamo benissimo che per conservare bisogna selezionare e distruggere una gran parte di documentazione, come facciamo con i documenti di carta. Quindi è chiaro, a maggior ragione, che dovremo studiare i criteri di selezione e scarto per la documentazione elettronica, dove, insieme ai documenti, confluiscono tante informazioni di natura contingente, non necessariamente tali da dover essere conservate nel tempo. Si tratta di un grosso impegno sul quale, se saremo effettivamente chiamati, dovremo lavorare.

Un altro punto positivo è che, in ambito Aipa, si è posto al centro dell'attenzione il problema del protocollo come punto centrale dei sistemi informativi, e quindi la revisione del regolamento del 1900. L'elemento sul quale ancora forse siamo un po' distanti è che il protocollo da solo non basta, ma va strettamente collegato al concetto di classificazione, che implica anche una fascicolazione virtuale. A questo punto è assolutamente necessario fare un passo in avanti. Il documento nella pubblica amministrazione da solo non esi-

ste se non come atto solenne finale: la legge, il decreto, la sentenza, l'ordinanza eccetera. Normalmente tutta la documentazione dell'amministrazione pubblica è rappresentata da documenti che fanno parte di un iter procedurale: è quindi fondamentale identificare gli elementi di connessione tra un documento e l'altro che fanno parte di un singolo procedimento, e che non necessariamente però debbono essere riuniti tutti in un'unica sequenza; possono essere necessari collegamenti fra serie di natura diversa. Per esempio, un parere avrà un suo riferimento all'interno di una serie di pareri, ma deve allo stesso tempo avere dei riferimenti in rapporto al procedimento a cui quel singolo parere si riferisce. Da qui la necessità di prendere in considerazione il problema della classificazione, all'interno della produzione documentaria di un ente, e al tempo stesso quella della connessione con altri documenti. D'altro canto l'informatica può portare alla creazione di banche dati a cui si rivolgono soggetti diversi. In questo caso è evidente che dovremo prendere in considerazione tutti i problemi connessi a chi è il responsabile della implementazione e modificazione dei dati e dell'uso e della responsabilità delle singole istituzioni che, utilizzando quei dati, li collegano ad altri dati di loro proprietà. Quindi si delineano problemi di notevole portata concettuale, non soltanto tecnica. È vero che l'Aipa ha il compito prioritario di definire tutti gli aspetti tecnici delle questioni, ma quando si passa dal documento cartaceo a quello elettronico i problemi tecnici incidono radicalmente anche su quelli di natura giuridica e formale del documento.

Da qui, ancora, la necessità di riqualificazione del personale addetto al servizio protocollo classificazione e archivio, a livello di amministrazione dello Stato centrale e periferica, nelle regioni, nei comuni, tenendo presente che nei comuni si pongono ulteriori questioni specifiche, a seconda della dimensione dei comuni stessi. È evidente infatti che nei grandi e medi comuni si dovrà prevedere una qualificazione professionale distinta per gli addetti all'archivio corrente rispetto a chi lavora nell'archivio storico. In archivi comunali più piccoli dovremo configurare dei profili professionali trasversali, in cui la stessa persona dovrà gestire l'archivio corrente e l'archivio storico.

Il problema della qualificazione professionale si lega strettamente all'ordinamento universitario e, in generale, alla formazione. Per esempio i corsi di laurea breve, sotto questo aspetto, possono essere molto utili ai fini della qualificazione di una certa parte del personale che dovrà lavorare negli archivi. Alla riorganizzazione dei corsi di laurea dovrà corrispondere la riorganizzazione delle nostre scuole d'archivio. Si potrà ad esempio prevedere un corso di specializzazione *post lauream*, a livello di master, distinto in due profili profes-

sionali: l'archivista medievista-paleografo e l'archivista contemporaneista, che conosce a fondo la pubblica amministrazione e i problemi d'automazione e che è in grado, in sede di commissione di sorveglianza, di intervenire in maniera attiva sulla gestione di un archivio corrente.

Altro punto, che però avrebbe richiesto qui una risposta da parte della Funzione pubblica, è la contraddizione che io noto nella sua linea politica. Cioè da un lato abbiamo una spinta forte — direi quasi una corsa troppo in avanti — verso l'automazione globale della pubblica amministrazione, dall'altro la chiusura totale dei concorsi. Nella pubblica amministrazione, per esempio negli Archivi di Stato, le persone più giovani hanno più di quaranta anni, e presumibilmente è così in tante altre branche dell'amministrazione pubblica. Quindi, un processo di trasformazione radicale, come quello del passaggio dalla carta al documento elettronico, risulta difficilmente attuabile, non perché non ci sia una disponibilità da parte di molti ultra-quarantenni ad acquisire una concezione diversa del documento, ma perché i giovani (ne sono un esempio gli obiettori di coscienza o i giovani che a volte per progetti straordinari riusciamo a coinvolgere nel lavoro d'archivio) hanno una duttilità, una capacità di collocarsi in una nuova visione dei sistemi di comunicazione, infinitamente superiore a quella delle persone di età più matura. Perciò, al fine di ringiovanire la pubblica amministrazione, mi sembra che costituisca uno dei punti nodali.

Il problema, poi, della riqualificazione di chi già lavora e di prevedere differenti profili anche a diversi livelli — perché in un archivio si lavora a diversi livelli — è stato posto all'interno del Comitato internazionale della formazione professionale degli archivisti, del quale ho fatto parte per anni. Ci eravamo proprio posti il problema di qualificare non solo il responsabile a livello più alto, ma anche ai vari livelli intermedi o più bassi.

Queste sono le esigenze che poniamo non solo come archivisti di Stato, ma come persone che operano in ambito archivistico, qualunque sia l'ente di appartenenza. Sarebbe stata importante la rappresentanza della Funzione pubblica, perché c'è bisogno di un intervento di legge che preveda i contratti nazionali, che preveda che una persona qualificata sia responsabile dell'archivio. Anche in questo caso poi bisogna distinguere le responsabilità; la responsabilità dell'archivio è del direttore dell'ente o ufficio. Ci sono delle responsabilità di gestione, di formazione e di conservazione, che riguardano le persone che operano in concreto nell'ambito dell'archivio. Ma l'archivio è un bene talmente coessenziale alla vita dell'ente che, a mio avviso, la responsabilità deve essere, nel caso del comune, del sindaco, nel caso della pubblica amministrazione, del direttore generale o comunque dell'autorità più elevata.

Un altro problema che emerge per noi archivisti, contemporaneisti in particolare, è quello della privacy, direttamente connesso a quello della trasparenza. Non tanto la legge sulla privacy, in sé più innocua di quel che sembra, ma la sua interpretazione blocca praticamente gran parte delle autorizzazioni alla ricerca di storia contemporanea senza alcuna ragione plausibile. Però è evidente che quanto è maggiore la possibilità che il cittadino prenda visione della documentazione che lo riguarda, tanto più è necessario tutelare la privacy degli altri. Quanto più si abbrevia il termine cronologico per vedere i documenti, tanto maggiore si deve porre la tutela della privacy.

Sul problema, poi, della esperienza dei bibliotecari in tema di informatizzazione credo che per gli archivisti il confronto sia sempre fondamentale, utile per tutti. Si potrebbe fare un convegno a parte, perché la tematica è molto più complessa di quel che sembra: talvolta sfugge al bibliotecario la quantità sterminata di documentazione rispetto alla produzione libraria, e la distinzione tra documenti che possono essere eliminati e documenti da conservare, ma, soprattutto, la complessità dei riferimenti strutturali e procedurali che collegano i documenti e li raggruppano in unità complesse. Si spera che vi possa essere altra occasione per discutere il tema.

A proposito poi della riproduzione su disco ottico della documentazione cartacea esistente, cui si accennava in precedenza, il problema che ho sottoposto in più di una sede è il seguente: mi sembra un'operazione concepita senza un'idea ben precisa di quanta sia la documentazione cartacea attualmente esistente. Credo che la possibilità di riprodurre su disco ottico la documentazione debba essere ampiamente selettiva, perché è inutile spendere cifre pazzesche per documentazione cartacea che in buona parte può già finire al macero e in parte negli Archivi di Stato. Prima di pensare alla riproduzione su disco ottico, riflettiamo sulla opportunità o meno della riproduzione, quando la documentazione è nata su un altro supporto. Un conto è infatti la riproduzione gestionale, altro conto è la riproduzione sostitutiva. Per esempio, dal confronto che mi è capitato di avere con imprese — più attente alla spesa di quanto non sia purtroppo la pubblica amministrazione — mi sembra che si orientino su criteri differenziati di gestione di documenti. In alcuni casi risulta più utile, meno costosa, la riproduzione su microfilm, in altri la riproduzione su disco ottico, in altri ancora è più conveniente e meno costosa la conservazione del documento cartaceo. Credo sia questo l'orientamento giusto ed economico da seguire. Una scelta molto selettiva di ciò che si può riprodurre su disco ottico può costituire un po' il punto di partenza di quello che, invece, sarà poi il passaggio alla produzione di documentazione elettronica. Lì chiara-

mente il problema non si pone in termini di scelta. Quando la produzione è elettronica, dobbiamo studiare i criteri di conservazione, i costi della manutenzione e dei criteri di selezione. Si tratta di un settore in cui dobbiamo studiare insieme con informatici, burocrati e giuristi.

ALDO BACCHIOCCHI – [*Lettera*] Non mi è possibile partecipare al convegno nazionale che si sta svolgendo a Modena in queste ultime giornate di gennaio, me ne rammaricò anche per le importanti questioni che sono all'ordine del giorno e che, come testimonia il programma, sono e saranno oggetto di qualificati interventi. È peraltro mia intenzione comunicare, tramite questo breve testo, l'attenzione con cui gli amministratori comunali e l'Anci, che ha voluto farsi patrocinatore dell'iniziativa, seguono un tema delicato quale è quello dell'organizzazione della gestione della documentazione. Benché previsti dalla legge e soggetti a vincoli stretti, gli archivi storici comunali risultano in troppi casi scarsamente valorizzati, o — il che è ben più grave — lasciati in una condizione di semi-abbandono. Tale situazione è certo da imputarsi anche alla modesta attenzione per gli archivi posta dagli enti locali a partire dalle città metropolitane fino ad arrivare ai piccoli comuni, frutto della mancanza di un adeguato retroterra culturale al riguardo, almeno in parte derivata dal progressivo indebolimento della pratica archivistica di cui la circolare Astengo ha rappresentato per un secolo uno dei pochi argini. Vittime preferite in passato di distruzioni e saccheggi, gli archivi comunali sono oggi una realtà sommersa, spesso povera e desolante, situazione grave che contrasta con la definizione stessa di archivio che, per sua intrinseca natura, dovrebbe rappresentare il punto nevralgico di interessi che oltrepassano le normali barriere dei settori nei quali si articola l'organizzazione burocratica del comune, sino a diventare bene culturale. È allora compito di ogni amministrazione perseguire progetti che tendano alla salvaguardia, alla trasparenza e alla valorizzazione degli archivi comunali. Da un lato infatti occorre tutelare l'archivio come memoria storica dell'attività comunale, dall'altro è importante valorizzarne i contenuti quale bene culturale, primario e unico di ogni ente. Potremmo definirlo la più autorevole carta d'identità in possesso di ogni comunità italiana. Credo dunque che occorra partire dalle difficoltà che attualmente i comuni incontrano nella corretta gestione della propria documentazione. Rispetto al passato è infatti radicalmente mutato il rapporto quantitativo tra parte storica e parte di deposito, situazione-dato che testimonia in maniera evidente l'evoluzione delle competenze e la progressione esponenziale che si è prodotta nell'ultimo quaranten-

nio nel volume degli affari degli enti locali. Tale tendenza all'articolazione delle funzioni dei comuni, che sarà resa ancora più evidente dalla riforma della seconda parte della Costituzione, non ha trovato nella legislazione alcun riscontro, cosicché qualsiasi riferimento normativo è andato cristallizzandosi nella circolare n. 17100/2 oggi in discussione. Non si è innescata cioè nella comunità degli archivisti, neppure in quella degli amministratori, alcuna sostanziale riflessione sugli archivi pubblici locali. L'abnorme proliferazione delle carte che si è registrata negli ultimi decenni ha perciò prodotto non solo uno sfasamento dei rapporti quantitativi, ma ha intaccato la struttura stessa dell'archivio comunale, il quale in molti casi, se per la sezione storica ha mantenuto inalterata la sua struttura unitaria, assicurata appunto dalla griglia delle quindici categorie, per quanto attiene al deposito è andato disarticolandosi in più archivi, cosicché alla corrispondenza biunivoca tra istituti e archivio si è di fatto sostituita quella multipla tra uffici e archivi.

Un aspetto secondario, ma da tenere presente in tutta l'ampia problematica legata all'organizzazione delle carte comunali — spesso veri e propri labirinti, come hanno voluto sottolineare gli organizzatori, — nonché alla loro gestione e informatizzazione, è quello legato all'inquinamento documentario. Inquinamento che sovente si è verificato all'interno dei fascicoli ribaltando il rapporto quantitativo tra minute o carte originali protocollate e allegati, fotocopie, materiale di corredo non protocollato, sempre più a favore dei secondi, situazione che richiede disposizioni urgenti e aggiornate in tema di scarto che superino quelle del 1917. Come Anci siamo consapevoli che sia necessario trovare strumenti nuovi e capaci di far fare quel salto di qualità che oggi manca. Indicazioni importanti mi auguro potranno uscire anche dalla giornata che vedrà i temi della formazione professionale e dei sistemi di qualità all'ordine del giorno.

Nazareno Pisauri – Il tema di partenza della professoressa Carucci è quello della trasparenza: tema importante, questo io lo condivido. Ma quale è la novità concettuale dei nostri anni che è subentrata agli impianti precedenti? L'impianto precedente verteva essenzialmente sul concetto di vigilanza, ma non fine a se stessa: vigilanza in quanto garanzia, quella che i nostri docenti chiamavano talvolta la garanzia di tutela, la tutela della fede dello Stato, o cose e formule del genere. Ho avuto modo più volte di irridere a questa vecchia concezione perché è una concezione che esclude tutti quelli che, come me, sostengono — e sono arrivato a quest'età sostenendo e non trovando prove di smentita, anzi conferme continue — che lo Stato è inaffidabile per natura,

essendo quello che tende a conservare lo stato di cose presenti, mentre noi vivi intendiamo sovvertire e modificare lo stato di cose presenti e non importa se comunisti o di destra (tanto per fare della *pochade*).

È chiaro che oggi quella concezione è datata. Quella concezione contiene un elemento importante da recuperare, ma se quello è l'obiettivo nostro non ci può bastare più.

La trasparenza invece è una traduzione molto più aggiornata della necessità che il cittadino, e chiunque venga amministrato dalla magistratura che produce gli atti, sia in grado di controllare come si governa la sua vita e quella dei suoi simili, quindi è davvero un passo avanti incentrare il nostro dibattito su questo punto di vista. Aggiungerei, proprio alla stessa stregua, la novità di un altro tormentone di questi anni, arrivato a una prima conclusione anch'essa molto tormentosa. Noi dobbiamo guardare con gli occhi della prospettiva storica; quindi, se oggi ci sono forti problemi, non c'è che da rallegrarsi: le cose sono in movimento, il problema è se la nostra intelligenza sarà tale da poter condurre a buon fine questi tormenti ed uno è quello della privacy.

Io metterei proprio in endiadi il rapporto tra queste due novità — e credo che siamo proprio d'accordo su questo — che non possono che essere i punti di partenza di ogni nostro dibattito odierno: oggi non si può parlare senza citare questi due aspetti che stanno faticosamente divenendo senso comune. Oggi nessuno intervistato dice: "non voglio che lo Stato sia trasparente; non voglio che sia garantita la mia privacy". Penso che rispetto al problema della trasparenza, l'impianto, cioè l'obiettivo, lo scopo del nostro agire, del nostro considerare i documenti, sia parzialmente modificato rispetto al passato; e se aggiungiamo l'elemento dell'introduzione dell'informatica, e quindi della sovversione totale di quella che era la fede nello Stato, garantita dal fatto che una carta non era modificabile e andava conservata, c'è il problema della verifica e del tempo reale di questa verifica. Sennò che trasparenza è? Che confligge peraltro con l'altro aspetto della privacy, sennò che democrazia è? Che Stato è? C'è sempre il rischio che, con la scusa degli archivi, si vada a controllare la vita delle persone. È davvero un problema molto complesso, tutt'altro che tecnico: è un problema concettuale e di grande elaborazione culturale della civiltà che viviamo e che sogniamo di migliorare. Il problema di un archivio appunto che va scomparendo dagli enti — lo dicevano anche Bacchiocchi e Carucci.

Questo avviene per molti motivi: in primo luogo per un abbassamento del livello culturale medio del nostro ceto politico sul quale io non insisterò mai abbastanza, e ne sono convinto perché sono ormai più di trent'anni che li

bazzico e non immaginate voi quanto siano più deboli di testa, gli attuali politici, non importa di quale partito, e così gli assessori, come i componenti di giunte, rispetto a quelli all'uscita della guerra, alla fine degli anni cinquanta, degli anni sessanta, che magari erano analfabeti, ma la testa ce l'avevano eccome, erano forgiati di ben altra tempra; con questi si poteva benissimo litigare, con gli altri non si riesce neanche a litigare. E questo è molto grave, gravissimo. Se tu tecnico, tu professionista non riesci a litigare con il tuo sindaco, il tuo assessore, non vuol dire che stai meglio, vuol dire che stai peggio, vuol dire che funziona meno tutta la macchina perché tu non sei capace di fare intendere neanche quello che porti come tua esperienza. Una causa è questa, l'altra è l'ideologia dell'informatizzazione. Ce ne sono anche altri di motivi, intendiamoci, io cerco un po' di schematizzare, perché davvero i temi sono tanto ricchi e importanti che dovremmo discuterne sempre, continuamente, fra di noi, anche in occasione di questi convegni per raccogliere un po' le idee.

L'utilizzo dell'informatica — e salto a uno degli ultimi punti toccati da Carucci — è rarissimo: certo si introducono molti computer, molti software, molti gruppi di studio — meno male che si collabora con l'Aipa, senz'altro è uno dei pochi aspetti positivi in tutta questa vicenda —, però con quale idea di fondo? Che lavorano le macchine e non c'è più bisogno delle persone. È tanto chiaro. Seguendo l'onda della vicenda della rivoluzione post-moderna o della seconda rivoluzione industriale, in cui dentro una fabbrica si mandano via cinquanta persone e si fa entrare un computer. L'ideologia è la stessa: anche nella pubblica amministrazione sarà così. Il protocollo? Va bene, il protocollo: basta uno che sappia mettere le mani sulla tastiera dopodiché sta tutto nella macchina, fa tutto la macchina, con tutti i problemi che non ripeto, perché sono quelli a cui accennava la professoressa Carucci. Mi pare che ci trovi assolutamente consenzienti: ci "sbattiamo le corna" tutti i giorni nei nostri singoli uffici, tanto più se poi andiamo a vedere in termini di tutela, valorizzazione, conservazione, scarto, tutte le tematiche che sono totalmente rimesse in discussione e totalmente ribaltate rispetto alla tradizione della produzione cartacea, della conservazione o dello scarto, dell'uso, dell'organizzazione delle carte delle magistrature che producevano solo documentazione cartacea. Questa situazione mi fa pensare che non possa funzionare questo assetto. In questi giorni, voi sapete, c'è una tenzone, un braccio di ferro: oggi stesso, credo che Bacchiocchi non sia qui perché in queste ore il ministro Veltroni sta presentando al Consiglio nazionale dei beni culturali una sua proposta — che non oso più neanche chiamare proposta della commissione Cheli perché quella s'è persa — mutuata in parallelo dallo schema di proposta, di decreto legge di Bassanini

sull'attuazione del decentramento, la riforma del Ministero, eccetera. Questa proposta differisce da quella di Bassanini, che si era dimenticata completamente degli archivi, nonostante glielo avessimo fatto presente noi come coordinamento delle regioni. Dopo sono stati introdotti gli emendamenti. La proposta di Veltroni non trova di meglio che recuperare la dizione "che resta al potere dello Stato": ma non si rende ancora neanche conto del fatto che lo Stato è costituito da tutti i suoi organi comprese le regioni, i comuni e le provincie, ma pazienza! Insomma, quando dice "lo Stato" uno come Veltroni dice il "Ministero"; e "vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e sugli archivi privati di notevole interesse storico", e già mette insieme due cose che c'entrano poco una con l'altra, perché la vigilanza sugli archivi privati di notevole interesse storico è pari pari la 1089 attribuita a questo punto anche agli archivi per il notevole interesse storico, oppure artistico... facciamo finta che oggi abbiamo un mucchio di leggi alle spalle e abbiamo un principio da ridefinire che è quello di "tutela". Allora, il principio di "tutela" non guardava agli archivi di Stato (per tutte le nostre vicende che sappiamo, ce lo siamo detti tante volte, della 1089), dico però che il principio è quello: si riconosce anche al documento archivistico lo "status" di bene culturale (neanche i beni culturali c'erano, nella 1089), il concetto è evoluto e così pure la normativa.

La vigilanza sugli archivi degli enti pubblici, è questo di cui stiamo parlando. Ci sono problemi in questo mondo degli archivi che persistono in un paese come il nostro, nonostante i grandi passi avanti e i grandi meriti storici e qualcuno dovrà dirlo prima o poi. Certamente gli archivisti sono dei gran benemeriti, però certi nodi non sono stati mai sciolti — né io credo saranno sciolti adesso, che vinca Veltroni o che vinca Bassanini: non si sciolgono così nodi secolari — però dico che questo problema va attentamente esaminato. Dobbiamo in un paio di punti fare nostra la tesi di Carucci: come si affronta il problema della classificazione degli atti, della fascicolazione? Si tratta del recupero della unità archivistica in termini di ricostruzione del processo dei documenti, degli atti, delle pratiche, in termini di loro costituzione e loro veridicità al momento della formalizzazione finale come effetto esterno. Si deve fare in maniera virtuale, diceva correttamente. Sì, anch'io penso che si debba fare in maniera virtuale. Adesso, ogni volta che apri un documento, un pezzo di documento elettronico, lo porti in un altro documento elettronico, non c'è Aipa che tenga. Chi lo controlla? È una sovversione completa di quelli che sono stati i principi su cui abbiamo cercato di lavorare fino adesso. Secondo me dobbiamo andare alla ricerca di altri elementi in soccorso, e gli altri elementi in soccorso sono la tradizione catalografica e descrittiva dei documenti

delle biblioteche. Lo so, molti di voi non sono d'accordo. Non voglio dire che il documento archivistico si debba catalogare e descrivere come un documento librario. Mi pare ovvio, siamo tutti quanti convinti che questa è una proposta "oscena", semplicemente perché il documento è dotato di unicità, il libro è un multiplo. I bibliotecari però da vent'anni lavorano all'automazione dei loro sistemi informativi, quindi, se c'è qualcosa da vedere presso di loro vediamolo.

Allora dico che probabilmente è sbagliato pensare di fascicolare simmetricamente a quella che era la tradizione. Si prendeva appunto il foglio dai vari pezzi di pratiche e lo si metteva insieme quando diventava archivio di deposito, e infine, fatto lo scarto, archivio storico. Se si fa così andiamo incontro a una moltiplicazione delle falsificazioni, anche involontarie, perché i computer comportano queste moltiplicazioni naturali, e andiamo a disperdere le tracce di come si sono formate le procedure e gli atti. Perché le procedure e gli atti sono nati attraverso la gestione sì informatizzata, ma in archivi diversi, magari con macchine diverse, sicuramente con files diversi, e la rifascicolazione distrugge tutto questo per ricondurre a unità. Questo è negativo da tutti i punti di vista, per i pericoli cui accennavo prima, ma anche perché porta a tutto quello che non vogliamo, e cioè che le tracce, che già col computer sono molte meno, di confezione delle varie tappe (appunto tra primo concepimento e pareri, domande, risposte, e la bozza di atto, e l'atto proposto, l'atto mandato, l'atto approvato, e tutto quello che discende da quell'atto) si perdano perché ci accontentiamo di mettere insieme i pezzetti della pratica conclusa. Credo che si possa utilmente pensare al mantenimento, congelamento, blocco, chiusura, non lo so, di tutti i files parziali, e quindi alla non manipolabilità dei files parziali: la fascicolazione virtuale dovrebbe avvenire attraverso dei link obbligatori, vincolanti. Quando facevo l'esempio delle biblioteche e della catalogazione libraria volevo ricordare che c'è un archivio autori, l'onomastico, c'è un archivio titoli, c'è un archivio soggetti, c'è un archivio classi, c'è un archivio luoghi di stampa, c'è un archivio editori, c'è un archivio anni. La scheda che ne consegue scaturisce da link che prendono da tutti questi archivi e compattano. Questo è l'archivio virtuale. Io non so se va bene così, ma varrebbe la pena di discuterne con esperti.

Ci sarebbero altri argomenti: chiudo con uno. Io ritengo che dobbiamo interrogarci su quelle che saranno le procedure che dovremo adottare.

La generosità di Paola Carucci è nota ed è tale per cui dice "adesso bisogna assolutamente mettere mano alla riforma dei processi formativi": alla scuola, all'università, ai corsi. È vero; non ci illudiamo però che la scuola riesca a risolverci qualche cosa, perché proprio in momenti di grande cambia-

mento come questo, la scuola tira dall'altra parte. La scuola è naturalmente portata a riflettere sulle proprie discipline "come erano belle ai bei tempi che furono". Difficilmente riesce la scuola, nei vari assetti, in particolare quello universitario, ad affrontare questioni che abbiano inerenza con i problemi di lavoro concreti.

L'altra questione è (Bassanini o Veltroni importa poco): quale assetto dare a questa materia? Nel paese sono scomparsi organi come i comitati regionali di controllo. Ogni comune fa quello che vuole, delibera quello che vuole e non ha più nessun controllo, neppure formale, nonché ovviamente di merito, non ci sono più enti addetti al controllo di questi atti, non c'è più la funzione di controllo prefettizia sugli atti della regione. Insomma, già due organi di controllo sono scomparsi, con buona felicità e pace di tutti. Allora, a mio avviso, si dovrebbe riuscire a pensare a una qualche struttura, a una qualche forma, a un qualche organismo incaricato di garantire la trasparenza e la privacy (se siamo d'accordo che di questo si tratta), attraverso forme come potrebbero essere, ad esempio, quelle delle soprintendenze. Non vedo chi altro ci sia più vicino; ci sono quelle come esperienza. Credo che dovremmo avere molta più fantasia, e fare qualche cosa di simile a quello che sta avvenendo per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Non troverei male che cominciassimo a pensare a forme analoghe (d'altra parte già la privacy vede un assetto ad authority), di cui bisognerebbe solo calibrare bene il punto di appoggio funzionale. Se è vero però che questa storia della sicurezza sui luoghi di lavoro impone forti prese di coscienza e impegni amministrativi fino al limite del penale, non vedo perché non si potrebbe cominciare a concepire in questo modo anche le problematiche della trasparenza e del rispetto della privacy.

MARIA ROSARIA CELLI GIORGINI – Aggiungo solo qualche osservazione alle ampie ed interessanti tematiche trattate sia nella relazione generale di Paola Carucci sia nell'intervento di Nazareno Pisauri, che ci hanno offerto molti spunti di riflessione, di cui alimentare il dibattito.

Vorrei innanzitutto richiamare l'attenzione vostra su un problema che mi sta particolarmente a cuore e che precede logicamente quello di cui si è appena parlato, mi riferisco alla formazione del documento archivistico, alla sua redazione materiale. È vero, infatti, che una corretta classificazione e successiva fascicolazione non possono prescindere dalla esatta ricognizione del singolo documento alla cui base sta l'esatta formulazione dell'oggetto.

Mi pare infatti — è questo, a mio parere, uno dei maggiori rischi che stiamo correndo — che si sia perduto quel particolare "sapere" che non si insegna in nessuna scuola, ma che ha consentito nel passato di redigere correttamente un documento amministrativo e che costituisce in definitiva la prassi amministrativa, "la cultura del precedente" in una parola.

Anche su di essa, com'è noto, si regge tanta parte di una efficiente amministrazione, di una burocrazia intesa come corretto governo degli uffici.

La perdita di una cultura di questo tipo è per me un punto nodale del nostro discorso; il fenomeno non è certo solo di oggi, e le sue cause meriterebbero un'indagine più approfondita, ma fatalmente subisce un'accelerazione per effetto del processo di informatizzazione ormai in atto.

Dal mio particolare osservatorio, la Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna, posso con sempre maggiore frequenza osservare una casistica abbastanza varia del diffuso fenomeno che definirei di "incultura" archivistica: documenti incompleti, formulazioni dell'oggetto scorrette e comunque fuorvianti e così via. Non voglio dilungarmi in una esemplificazione di casi che credo siano anche sotto gli occhi di molti di voi.

Mi pare comunque di poter validamente testimoniare come sia in atto, in questo particolare settore della pubblica amministrazione — che investe tutte le operazioni connesse alla gestione dell'archivio corrente, dalla formazione del singolo documento, alla sua classificazione, fino alla fascicolazione ed all'archiviazione —, un ampio fenomeno di *deregulation* che, nato all'insegna di una malintesa semplificazione amministrativa, rischia invece di conseguire effetti perversi. Piuttosto che pervenire a corretti risultati di trasparenza amministrativa, come era nelle intenzioni del legislatore, se non sarà attentamente e rigorosamente disciplinato, il processo di semplificazione rischia di produrre il disordine più assoluto e quindi, almeno a breve, l'impossibilità di un controllo democratico dell'azione amministrativa.

Non vorrei che queste mie osservazioni venissero intese come un discorso passatista e nostalgico. So benissimo che molti errori sono stati commessi nel passato, ma come dobbiamo guardarci dal pericolo del burocratismo sempre incombente, altrettanto dobbiamo spegnere i facili entusiasmi e guardare al futuro con consapevole realismo.

Mi sembra che il modo migliore di affrontare correttamente il futuro informatico, che se ci appare molto promettente per tanti versi, per molti altri non posso nascondervi che a me pare inquietante, sia quello di consolidare le nostre conoscenze nel campo della tradizione diplomatistica.

Già alcuni anni fa Paola Carucci ha pubblicato un interessante saggio sulla diplomatica del documento contemporaneo, in cui richiama le regole

della tradizione classica, e più di recente la pubblicazione di Luciana Duranti, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore,* edita nel 1997 in una delle collane dell'Ufficio centrale per i beni archivistici, ci ha brillantemente dimostrato come non solo sia possibile ed auspicabile, ma addirittura imprescindibile lo studio della diplomatica classica ai fini della formazione e gestione del documento informatico.

Non si tratta come ho già detto di un nostalgico richiamo al passato, si tratta solo di affrontare consapevolmente le sfide del futuro senza stravolgere la cultura giuridica sulla quale è fondato il nostro vivere civile, in definitiva dobbiamo avere garanzie piene sia sulla affidabilità ed autenticità dei documenti informatici, sia sulla loro trasmissibilità a tempo illimitato. Mi sembra perciò che di strada da percorrere ce ne sia ancora molta, soprattutto tenendo conto dei diversi livelli di alfabetizzazione informatica che esistono oggi nella pubblica amministrazione.

Il secondo argomento che vorrei trattare brevemente e che è direttamente collegato a quanto ho appena detto è quello della formazione professionale del personale, non solo ovviamente di quello addetto agli archivi correnti, ma anche, direi soprattutto, di noi archivisti di Stato. È noto infatti che nei programmi delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica attive presso gli archivi di Stato, nelle quali tutti noi ci siamo formati, è praticamente assente, tranne in rari casi, qualsiasi riferimento alla gestione degli archivi correnti.

Non posso negare che sia gli archivisti in servizio presso le soprintendenze archivistiche, e quindi in diretto rapporto con gli archivi degli enti pubblici, sia quelli che prestano servizio presso gli archivi di Stato, quindi con compiti di sorveglianza sugli archivi degli uffici statali, non di rado si trovano per la prima volta nella loro carriera professionale ad affrontare problematiche a loro ignote, per le quali non hanno ricevuto alcuna formazione, e che sta solo all'impegno e alla deontologia professionale di ciascuno risolvere adeguatamente.

Ora non ci si può più affidare all'improvvisazione, occorre una classe di archivisti all'altezza dei compiti che la sfida informatica richiede e quindi si impone anche con urgenza la loro formazione aggiornata.

MARIO TERRANOVA – Mi sento in qualche modo investito da tutta una serie di problematiche e di quesiti, in qualche misura mi sento anche schiacciato dal peso di queste problematiche, che mi pare che in realtà nascano da più lontano nel tempo rispetto al breve periodo in cui l'informatica ha cominciato a scombinare le carte. Io proprio da questo vorrei partire. In effetti noi stiamo

assistendo, siamo partecipi e anche parte attiva di una fase di evoluzione molto importante, che è già stata paragonata alle grandi rivoluzioni, come la rivoluzione industriale, che è la rivoluzione informatica. In effetti l'informatica è molto giovane, visto che non possiamo darle un'età superiore alla cinquantina d'anni, e quindi c'è una sproporzione totale. Tuttavia la rivoluzione informatica ha una portata effettivamente paragonabile a quella della rivoluzione industriale, però volevo far osservare che nel secolo scorso si distruggevano le macchine che si sostituivano ai lavoratori, che allora ancora non erano operai. Qui si fa proprio lo stesso paragone, dicendo che trenta impiegati possono essere sostituiti da un computer.

E non entro ovviamente nel merito se questo sia positivo o negativo: il punto che voglio sottolineare è che, come è stato ineluttabile che le macchine della rivoluzione industriale abbiano cambiato il modo di lavorare, così anche le macchine informatiche, gli elaboratori, lo hanno cambiato e lo sovvertono sempre più. È inevitabile questo processo, e quindi non lo si può ignorare: lo si deve ovviamente gestire e governare nella maniera più corretta e più opportuna, in maniera che in definitiva il bilancio tra costi e benefici sia positivo.

Tra l'altro io direi che la rivoluzione informatica è in realtà parte di una rivoluzione più profonda o più generale, che investe direttamente le problematiche sollevate questa mattina, che è la rivoluzione digitale. In effetti l'informatica è la scienza che studia la creazione, la formazione, la gestione, la manipolazione dell'informazione, e usa strumenti essenzialmente di tipo digitale, quindi legato alle tecniche numeriche. Giusto per citare un esempio: tutte le telecomunicazioni sono investite dalla rivoluzione digitale. Oggi si riesce a parlare, e non è più necessario urlare dentro il telefono per farsi sentire, e questo è dovuto semplicemente al fatto che la comunicazione oggi avviene sulle linee telefoniche in modo digitale, numerico, per cui non c'è quella degradazione con la distanza del segnale che comporta la necessità di cercare di migliorare, di aumentare la potenza di questo segnale urlando nel microfono. Questa caratteristica importante non si applica soltanto all'ambito telefonico, ma anche a quello documentale. Una caratteristica molto importante che in qualche modo spinge nella direzione di una digitalizzazione, prima ancora dell' informatizzazione, è il fatto che un oggetto digitale può essere duplicato, replicato in maniera infinita. Cioè io non perdo l'informazione, come viceversa avviene nella duplicazione analogica (basti pensare alla duplicazione, peraltro illegale, delle cassette audio e video: ogni volta che io faccio un passaggio di copia di duplicazione ho una perdita di qualità della registrazione, per cui la copia della copia della copia della copia diventa sem-

pre più inservibile). Questo non succede in ambiente digitale. E questo è l'embrione, la base su cui si può costruire una conservazione illimitata nel tempo. Giustamente viene fatto osservare che, d'altra parte, proprio le tecniche digitali, non consentendo una intelligibilità diretta di quanto è stato registrato, possono essere soggette, a causa dell'evoluzione tecnologica, a perdite disastrose, totali dell'informazione. Però io vorrei sottolineare un fatto: questo è dovuto, a mio avviso, ad alcuni aspetti estremamente importanti e concomitanti, che possono avere entrambi degli effetti negativi, su cui vale la pena di riflettere. Il primo è che, a causa della giovinezza della tecnologia informatica e digitale, oggi non abbiamo a disposizione un ambiente consolidato, ma viceversa ancora totalmente in evoluzione, quasi del tutto privo di aspetti certi. E questo chiaramente porta a una proliferazione di soluzioni. Si faceva qualche cenno prima al problema creato dai programmi di gestione testi che cambiano di versione, cambiano di formati, divengono incompatibili. Questo è in realtà un aspetto sicuramente che nasce dall'immaturità e in qualche modo anche dal fatto che si sfruttano talvolta, anzi normalmente, delle tecnologie, e soprattutto quelle emergenti, quelle innovative, per acquisire da parte di chi le sfrutta commercialmente un vantaggio competitivo. Addirittura si assiste, anche a causa delle fusioni che oggi sono molto frequenti nell'ambito dell'informatica, a oggetti che vengono prodotti dalla stessa casa, ma che sono incompatibili tra loro a livello di formati, proprio perché provengono magari da filoni che nascevano in origine in ambienti commerciali diversi. D'altra parte, dobbiamo tenere conto del fatto che esistono, cominciano ad esistere e si consolidano nel tempo dei formati che non sono di proprietà di una determinata casa, di un determinato fornitore, non sono quindi soggetti alla esigenza immediata, contingente del singolo fornitore; sono quei formati che in qualche maniera divengono degli standard. Questi formati oggi cominciano ad essere anche utilizzati e c'è una ragione che secondo me spinge e spingerà nel tempo a questo livello di uniformazione: la necessità di comunicare, che ha portato, ad esempio, all'affermazione, al consolidamento dei protocolli di comunicazione. Soltanto una decina, una quindicina d'anni fa ciascuna casa usava protocolli diversi, un protocollo proprio per far comunicare le sue macchine, distribuite in ambito geografico. L'avvento delle reti di comunicazione, prima ancora di calcolatori, e quindi la necessità di comunicazione tra calcolatori di origine e di fornitori diversi, ha portato alla standardizzazione, alla uniformazione dei protocolli.

È chiaro che nel momento in cui io continuo a scambiare documenti cartacei, gli strumenti informatici che io utilizzo per formarli sono irrilevanti. Ma

il passo, secondo me, importante è di rendere significativo a tutti gli effetti lo scambio dei documenti non stampati, ma così come vengono formati all'interno dell'elaboratore, evitando (e questo, a mio avviso, è lo scopo principale) di dover reinserire su un calcolatore i dati prodotti da un altro calcolatore, attività onerosa in termini di tempi e di costi in particolare nella pubblica amministrazione. Ad esempio, accade frequentemente che un documento prodotto da un'amministrazione, magari semplicemente una lettera, un atto, un documento, venga trasferito ad un'altra amministrazione, e che l'impiegato dell'amministrazione ricevente debba ridigitare i contenuti che l'impiegato dell'altra amministrazione aveva già inserito in computer e poi stampato. Si tratta di un impegno di risorse che è facilmente avvertito come inutile, superfluo.

Certamente la necessità di utilizzare gli strumenti informatici porta con sé quella di ridefinire i modi di operare. E questa è la sfida che ci troviamo ad affrontare: chiaramente bisogna affrontarla facendo in modo che tutte le forze siano concordi per trovare le soluzioni migliori, quindi è importante, a mio avviso, la collaborazione che più volte è stata auspicata tra informatici e archivisti. Il ruolo dell'informatico non può che essere quello di identificare, fornire, sviluppare strumenti. Il ruolo dell'archivista, nell'informatizzazione degli archivi ma anche nella gestione dei documenti e via discorrendo, non può non essere quello di definizione delle specifiche di questa, per questi strumenti. E nessuno deve in qualche modo delegare il proprio ruolo all'altro: non si può pretendere dagli informatici una definizione delle specifiche di un sistema archivistico; né un informatico può aspettarsi da un archivista la definizione di come deve essere fatto lo standard per la formattazione delle informazioni all'interno di un sistema di gestione dei documenti. Quindi ciascuno deve assolvere al proprio ruolo e fare la propria parte. Volevo sottolineare il fatto che l'Autorità per l'informatica, per la quale io lavoro, ha come compito primario quello di fornire gli strumenti. Ad esempio, alla fine del 1993 è stata chiamata ad emanare regole precise per l'archiviazione ottica sostitutiva. Tra l'altro la stessa legge sanciva la piena validità delle copie su supporto ottico dei documenti cartacei formate secondo le regole tecniche emanate dall'Autorità. Sostanzialmente quello era anche un punto importante proprio ai fini della trasparenza, perché chiaramente la legge sulla trasparenza implica che le amministrazioni possano essere chiamate a produrre la documentazione relativa ai procedimenti riguardanti un cittadino: in assenza di questa normativa la trasparenza avrebbe comportato la movimentazione di tutta la documentazione relativa al procedimento. In assenza di quella norma, avrebbe necessariamente comportato il fatto che il fascicolo doveva essere preso dall'archivio e

portato. Con la norma che dà validità alle copie su supporto ottico, questa necessità è venuta meno. Infatti un archivio digitale può essere movimentato in modo virtuale.

L'Autorità, nell'emanazione delle regole tecniche, sicuramente deve tenere conto delle esigenze dell'archivista, però le regole tecniche in sé sono la base elementare valida per tutti. Nella nuova versione si è voluto in qualche modo stabilire gli elementi necessari per garantire la conformità della copia d'archivio rispetto al documento originale, la possibilità di mantenere questa garanzia di conformità e quindi di autenticità della copia d'archivio nonostante la necessità di adeguamento tecnologico dell'archivio stesso che richiede, per esempio, il trasferimento delle informazioni da un supporto a un altro, perché l'obsolescenza dei supporti, nel tempo, richiede questo tipo di migrazione. E tra l'altro ciò è fondamentale per mantenere vivo l'archivio. Su questo elemento di base si è lasciata poi la possibilità di costruire qualsiasi sistema, di dare comunque la migliore strutturazione all'archivio, e quindi è importante e codificato nelle nuove regole tecniche il fatto che si possa inserire negli stessi supporti che contengono le copie digitalizzate dei documenti archiviati qualsiasi tipo di informazione si ritenga utile ai fini della gestione dell'archivio ottico, cioè dell'insieme dei supporti che contengono le informazioni. Quindi sarà poi compito dell'archivista richiedere e anche, se vogliamo, specificare per l'informatico, che poi dovrà sviluppare il sistema di gestione e di archiviazione per un particolare archivio, le informazioni aggiuntive riguardo a quelle minime. Ad esempio, se da un punto di vista tecnologico io oggi posso avere la difficoltà di registrare in maniera unitaria un documento costituito da più pagine, il livello minimo è quello di identificare il singolo oggetto, per esempio la singola facciata. Dopodiché sarà la procedura informatica che organizza gli elementi, una volta che ha a disposizione il meccanismo di identificazione univoca, a costruire i raggruppamenti che sono necessari. Un aspetto importante introdotto dall'uso delle tecnologie informatiche è la possibilità di svincolare gli elementi dalla loro collocazione fisica: attraverso le tecnologie informatiche si può dare una vicinanza "logica" diversa da quella fisica e, quindi, si può avere lo stesso oggetto rappresentato da più parti senza duplicarlo. E dunque grande flessibilità, grande apertura verso la gestione di strutture complesse. In questi termini vanno inquadrate le problematiche, per esempio quelle relative all'informatizzazione del protocollo. A questo proposito volevo sottolineare un aspetto (perfettamente d'accordo con la professoressa Carucci): è vero che si può informatizzare un archivio lasciando anche l'archivio in forma tradizionale, però questo

non consentirebbe di sfruttare appieno la possibilità degli oggetti virtuali. Un archivio tradizionale cartaceo è comunque disponibile in un posto fisico; un archivio digitalizzato è virtualmente disponibile là dove mi serve.

L'avvento delle tecnologie che stanno alla base della firma digitale consente in qualche modo di fornire garanzia per via digitale di autenticità agli oggetti. Mi rifaccio all'esempio della dottoressa Celli: non succederebbe mai di non conoscere la provenienza di un documento informatico, perché semplicemente dalla firma si riesce a ricostruire non solo chi è il soggetto che ha firmato, ma anche in che veste ha firmato, se come privato cittadino o responsabile all'interno della struttura in cui opera. È possibile avere chiavi diverse, ovvero firme fisicamente diverse, ma è anche possibile assegnare alla stessa chiave ruoli diversi in contesti diversi.

Un'ultima osservazione: risulta evidente la necessità di provvedere ad una riqualificazione del personale, perché un archivio digitale è un oggetto che va mantenuto, e che può mantenere indefinitamente, in eterno, il suo contenuto; ma perché questo avvenga deve essere soggetto a continua manutenzione e il personale che lo gestisce deve avere le competenze necessarie per garantire questa manutenzione. Non si può pretendere, non sarebbe corretto né opportuno che un organismo, neanche l'Aipa, che ha funzioni di controllo sulle acquisizioni all'interno della pubblica amministrazione, debba farsi carico della scelta opportuna dal punto di vista applicativo. L'Aipa quando emette un parere su una acquisizione, lo emette, nel contesto più generale degli strumenti informatici, e non potrà mai entrare nel merito di una scelta di un prodotto soddisfacente per l'archivista. Quindi, se un archivista acquisisce uno strumento che poi si rivela inidoneo, è chiaro che dovrà assumersi la responsabilità della scelta, ma questo significa che dovrà essere messo in grado di compierla correttamente.

Considerando poi il problema della duplicazione, aggiungerò qualche notazione. Esistono due motivazioni diverse per la duplicazione: può essere effettuata per poter disporre dello stesso documento in luoghi o situazioni diverse, e questo tipo di duplicazione è una scelta organizzativa. Faccio un esempio che può, secondo me, essere abbastanza chiarificatore. Attualmente la funzione di protocollazione all'interno delle amministrazioni pubbliche è estremamente diffusa. Un ministero ha un numero molto elevato di uffici, di unità organizzative che si occupano della protocollazione se confrontato poi con il numero di persone complessivamente operanti nell'amministrazione. L'informatizzazione degli archivi, in particolare del protocollo, consente in primo luogo una concentrazione dell'attività di protocollazione. Non è più

necessario, ovviamente, fare per esempio riferimento tra le comunicazioni che avvengono tra due unità organizzative della stessa amministrazione: a questo punto si può far capo da un unico archivio a due archivi diversi duplicando l'informazione a seconda dell'organizzazione che si preferisce. L'importante è avere chiaro il fatto che l'organizzazione si deve adeguare al funzionamento e non bisogna fare il contrario, cioè cercare di adeguare il lavoro, le modalità operative delle persone alle rigidità indotte magari dagli strumenti informatici.

Con l'aumento dell'efficienza delle comunicazioni sarà molto più facile accedere in modo remoto senza duplicare la base di dati. Tra l'altro questo è un processo già in corso, quello di un certo collassamento delle tecnologie dell'area geografica su quella dell'area locale. Oggi è possibile avere una connessione geografica che ha delle caratteristiche in termini di capacità di comunicazione paragonabili, anzi molto superiori, a quelle delle attuali reti locali. Questo non significa che le reti locali spariranno, perché nel contempo le reti locali diventeranno anch'esse molto più veloci. Diverso invece è il discorso della duplicazione ai fini di mantenere in vita l'archivio, che è una cosa diversa chiaramente implicata dalla necessità, soprattutto oggi, di adeguarsi al cambiamento dei dispositivi. Oggi io mi preoccupo poco della durata fisica dei supporti, perché il problema della durata dei supporti dal punto di vista fisico, cioè del decadimento dell'informazione contenuta in un supporto, è in qualche modo significativo per i supporti magnetici, che comunque non sono visti come supporti di archiviazione proprio per questa loro caratteristica. I supporti ottici, in particolare, hanno o possono avere una stabilità nel tempo ben superiore a quella della carta stessa. L'incompatibilità dei sistemi influisce sul costo di travaso: i costi sono elevati in quanto il travaso non è una mera copia, ma porta con sé i problemi di trasferimento. Questo problema può e deve essere affrontato usando dei formati che sono durevoli nel tempo.

SERGIO DURETTI – Sono il responsabile del progetto "Città telematica" del Comune di Modena, che sta cercando, anche con buoni risultati, di guidare, in collaborazione con i settori interni dell'amministrazione, in particolare con il settore Sistemi informativi, una fase di transizione difficile e complessa. Le esperienze del Comune di Modena sono state presentate nell'ambito del convegno. Ora, anche un po' per le mie passioni umanistiche piuttosto che ingegneristiche e tecniche, io proverei a partire da una domanda che le pubbli-

che amministrazioni, i comuni, si dovranno seriamente porre, accogliendo l'invito che ci rivolgeva sin dall'inizio la professoressa Carucci a riflettere su questo: a cosa davvero servono le nuove tecnologie informatiche, telematiche, digitali. Perché la domanda non è né peregrina né retorica. Io non sono uno di quelli che pensano che l'informatica risolva tutti i problemi, né tanto meno che la strada sia quella di scegliere una digitalizzazione totale e completa. Anche perché l'informatica, la telematica, le tecnologie che appartengono al mondo digitale, si misurano con persone in carne e ossa che hanno una loro cultura o che non hanno in molti casi magari una cultura su questi temi, che stanno all'interno di determinati enti, amministrazioni, aziende, uffici organizzati in determinato modo. Su questo tornerò, ma questo secondo me è il principale problema. Si possono scrivere leggi belle e avanzate, ma se l'organizzazione della pubblica amministrazione rimane quella attuale, esse rimarranno soltanto delle bellissime leggi. Si faranno dei magnifici convegni in cui l'Italia si vanterà di avere la legislazione più avanzata del mondo, ma tutto resterà come prima, o solo poco cambierà.

Allora la domanda che i comuni e le pubbliche amministrazioni si devono porre è quale debba essere l'uso migliore che assicuri una maggiore efficacia sia interna che verso i propri clienti, i cittadini, il mondo dell'impresa, gli studiosi. È evidente che c'è un elemento di grande difficoltà a muoversi bene con saggezza e con oculatezza, su un terreno di questo tipo, su una prospettiva, uno scenario di questo tipo. Io dico che serve una forte iniezione di innovazione e di uso delle tecnologie disponibili nelle pubbliche amministrazioni, ad alcune condizioni. Intanto serve evitare che si ripeta la stagione della caotica informatizzazione che il nostro paese ha vissuto — qui io non faccio riferimento, ovviamente, ad un contesto di carattere locale, anzi, devo dire che da questo punto di vista la situazione di Modena è buona — ma, se noi leggiamo nel progetto di fattibilità della rete unitaria che cinquantadue amministrazioni centrali dello Stato sono riuscite a dar vita a settantacinque diversi sistemi informativi che non comunicano tra loro, ci rendiamo ben conto di che cosa abbiamo di fronte. L'esempio più clamoroso, che viene sempre citato, è quello dei due famosi sistemi informativi della Motorizzazione civile e del Pubblico registro automobilistico, il cui effetto, per esempio per i cittadini che abitano a Roma, essendo i due uffici collocati ai due estremi della città, è significativo dal punto di vista della comodità per il cittadino che debba svolgere una determinata pratica. Quindi questo è il primo problema, e devo dire che da questo punto di vista in questi anni in Italia c'è stata una novità rilevante. L'Aipa è nata da poco, si può dire molto dell'Aipa, in bene e in male. A mio parere ha

assolto comunque una funzione fondamentale che fino allora nessuno aveva avuto: cercare di dare un minimo di unitarietà, omogeneità, e anche controllo — perché la legge le attribuisce questa possibilità — a qualcosa che ormai era assolutamente fuori controllo, introducendo degli elementi di innovazione da tanti punti di vista, lo strumento delle gare, espellendo così fornitori che in molti casi hanno prodotto svantaggi piuttosto che portare vantaggi, e via dicendo. Allora, io credo che sia importante avere un interlocutore a livello nazionale — lo dico anche per i comuni e gli enti locali, sui quali l'Aipa non ha competenza —. Scegliere di fare la rete unitaria della pubblica amministrazione è stata infatti una scelta molto coraggiosa, dato che l'Europa spingeva fino ad un anno fa verso un altro protocollo, e le pubbliche amministrazioni centrali dello Stato si sono presentate dicendo: "facciamo noi la rete e tutti si collegano a noi". Ovviamente oggi non siamo ancora in grado di valutare i benefici della scelta fatta, dal punto di vista del cittadino comune, ma si stanno mettendo in moto dei processi. Quindi questo è un elemento importante.

Secondo elemento importante è evitare di pensare che sia l'informatica a dare le soluzioni. Non è così: ci sono molti casi in cui sono sbagliati i sistemi informativi, non per errore del programma, ma perché è stata fatta male l'analisi. E questo non può essere, com'è evidente, responsabilità dei tecnici. Ma se si è scelta, ad esempio, un'organizzazione non funzionale o non sufficientemente studiata per soddisfare le esigenze interne ed anche esterne, è evidente che poi alla fine ci si trova ad avere a che fare con prodotti che sono in larga misura inservibili o inutili o che addirittura complicano immensamente la vita.

Ma c'è un altro aspetto. Sono convinto che l'ingresso della rete nell'immaginario e anche nel concreto collettivo stia cambiando molte cose, nel senso che è una rivoluzione nella rivoluzione; ma credo altresì che per la pubblica amministrazione anche la parte relativa alla trasparenza e ai servizi — cioè alla possibilità di presentarsi in modo più efficace, efficiente, ai cittadini — determini un vero e proprio mutamento di paradigma. Oggi il cittadino si rivolge a una pubblica amministrazione per avere un servizio, quindi la pubblica amministrazione si deve organizzare per soddisfare quest'esigenza: ciò significa tenere uffici aperti in determinati orari, predisporre in alcuni uffici determinati servizi telefonici, organizzare in alcuni casi forme di *help-desk*, cioè di aiuto agli operatori, eccetera. Questo è un modello, l'attuale modello. Ad esempio questo era un modello attraverso il quale gli operatori dell'edilizia si rapportavano con il Comune di Modena, nel momento in cui le concessioni edilizie non erano in rete: telefonavano, speravano di trovare libero, chiedevano un appuntamento, dovevano ovviamente assicurarsi che l'operatore potes-

se fissarlo, tre giorni dopo potevano avere l'appuntamento, eccetera. Ciò significava che l'amministrazione comunale doveva organizzarsi per soddisfare questa esigenza. Ogni pubblica amministrazione può decidere di avere un rapporto peggiore o migliore con determinate categorie di cittadini. Oggi, se un professionista vuole sapere a che punto è la sua pratica edilizia, si collega alle sette del mattino, piuttosto che alle sei di sera, ad un archivio. È evidente che cambia il ruolo della pubblica amministrazione: non è più quello, se non ovviamente per aspetti particolari, di assicurare un telefono libero, ma è quello di garantire che i dati lì pubblicati siano aggiornati, integri, corretti, e via dicendo. Cambia il lavoro delle persone.

Da quanto esposto, è evidente che l'innovazione della pubblica amministrazione è un aspetto assolutamente fondamentale, e, secondo me, ci sono tre chiavi per operare e lavorare. La prima è quella di utilizzare il più possibile standard aperti. Uno dei fattori di maggior costo che le pubbliche amministrazioni hanno avuto in questi ultimi anni, e che continueranno ad avere, è quello di misurarsi quasi sempre con fornitori che propongono standard chiusi, prodotti chiusi. Questo è un problema molto serio, che richiama anche aspetti molto delicati. Si è sentita in alcuni ambiti l'esigenza di capire se la proprietà dei dati era dell'ente che immetteva i dati o dell'azienda che forniva il programma per gestire i dati. È necessario che le aziende fornitrici presentino prodotti, software capaci di assicurare l'indipendenza dei dati, in modo da non doverci legare ad un unico fornitore per gli anni successivi.

Seconda chiave: le logiche di cooperazione. Non è possibile oggi, nell'era della rete, della grande rete, pensare che un archivio storico che ha un ruolo fondamentale in una città — le città stanno smarrendo il senso della loro memoria — possa non essere messo in rete, non dialogare con altri, non essere ipertestualizzato, non mettere risorse a disposizione di altri sistemi informativi. Non deve essere qualcosa, come dire, chiuso in casa, ma qualcosa invece che si apre. Questa è anche un po' la sfida — ne ha parlato ieri il direttore Borsari — , che abbiamo concepito per Modena.

La terza chiave consiste nell'utilizzare fortemente le tecnologie anche ai fini di promozione, divulgazione e, anche se forse il termine è un po' forte, anche educazione. Attraverso le reti si aprono nuove possibilità. Non voglio prefigurare un futuro che è prossimo, però a Modena ci sono 6.500, 7.000 abbonati a Internet, e centocinquanta famiglie, ad esempio, hanno iscritto i loro figli all'asilo nido attraverso Internet. Entriamo davvero in una dimensione interessante. Allora bisogna pensare anche a questo nuovo mondo, in

cui le persone possano ottenere informazioni anche restando a casa propria: quindi, in qualche modo, si possono offrire loro informazioni e servizi, o semplicemente curiosità.

MARIA GRAZIA PASTURA – Non abuserò del vostro tempo e della vostra pazienza. Permettetemi però una breve riflessione, a partire da alcuni spunti offerti dalle relazioni di questa mattina.

Vorrei ricondurre per un momento tutto il dibattito odierno, di grande interesse, alle ragioni che lo inquadrano nell'ambito di questa nostra riflessione. Perché ci stiamo occupando della corretta gestione degli archivi correnti, dell'informatizzazione, della trasparenza nella pubblica amministrazione? In fondo siamo archivisti che, per professione e per scelta, si occupano prevalentemente di archivi storici.

Certamente dalle relazioni, soprattutto di ieri, sono emerse realtà assai distanti da quelle che ci ha prospettato oggi l'ing. Terranova. Sono, quelle illustrate ieri, realtà tutt'altro che proiettate verso il futuro, ma che bisogna in qualche modo recuperare ad una sfida che non è più possibile ignorare. Intendo dire che, per scelta o per necessità, ci stiamo avviando verso una totale trasformazione dell'archivio, non tanto nelle logiche che presiedono alla sua formazione, quanto dei supporti, dei metodi di gestione. Questo fenomeno deve necessariamente coinvolgere gli archivisti "storici", poiché l'archivio storico è il risultato di un lungo processo, che parte dalla protocollazione e classificazione delle carte, passa attraverso i metodi di archiviazione e selezione della documentazione corrente e approda al consolidamento di una struttura documentaria che è, per l'appunto, quella destinata a costituire l'archivio storico. È in questa prospettiva che, a mio parere, gli archivisti devono muoversi. Contribuire, con il bagaglio di conoscenze scientifiche e di esperienza tecnica proprio della nostra professione, alla corretta formazione di un archivio corrente significa garantire la trasmissione ai futuri ricercatori di una fonte coerente e leggibile.

In questa prospettiva i modi di formazione degli archivi su supporto non convenzionale, la conservazione di una più o meno cospicua, e tuttavia organica, parte di essi, la "diplomatica" del documento contemporaneo, sono temi sui quali la riflessione degli archivisti di Stato deve essere costantemente impegnata, in vista del compito, che è loro proprio, di esercitare le funzioni di controllo che la legge di tutela archivistica attribuisce loro sugli archivi correnti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici.

Non mi nascondo, tuttavia, che un problema molto grave nasce per gli archivi degli enti pubblici privatizzati, fonte di estrema importanza per la storia del nostro paese. Allo stato attuale l'Amministrazione non ha strumenti per intervenire su questo vitale e strategico settore. Mi sembra quindi opportuno che dalla riflessione comune nascano proposte per la predisposizione di strumenti, anche normativi, che consentano un controllo sulla corretta formazione di tali archivi. Non c'è bisogno di sottolineare, infatti, che le nuove società continuano ad occuparsi di settori fondamentali dell'economia, con funzioni non meno incisive di quelle che furono appannaggio dell'ente pubblico del quale hanno ereditato le competenze, insieme con gli archivi.

Rispetto a queste realtà archivistiche gioca un ruolo particolarissimo anche la recente legislazione sulla privacy, che pure è stata oggi evocata e commentata.

Recenti provvedimenti del garante della privacy che autorizzano gli enti privati alla gestione dei dati definiti "sensibili" dalla legge 675/1996 impongono la distruzione (o, che è lo stesso, la conservazione in forma anonima) di tali dati, e quindi dei documenti che li contengono, una volta che non siano più occorrenti per il raggiungimento degli obiettivi per i quali sono stati raccolti e trattati. Da quanto detto discende, per gli enti privati (e quindi per gli enti pubblici privatizzati), una consegna di distruzione di interi settori dell'archivio o di parti sostanziali di esso. Mi interrogo sull'efficacia, per arginare il fenomeno, di uno strumento duttile ma debole quale la dichiarazione di notevole interesse storico dell'archivio, che impone al titolare di chiedere il nulla osta al soprintendente per lo scarto dei documenti. Nella composizione di due logiche conflittuali quale scelta prevarrà?

Anche per gli archivi degli enti pubblici le disposizioni dettate dalla legge sulla privacy non sono prive di conseguenze. Dovrà essere approvato dal Consiglio dei ministri un regolamento, non ancora emanato, che autorizza le pubbliche amministrazioni alla gestione dei dati sensibili, anche oltre i termini sopra indicati. Ne rimangono esclusi gli enti pubblici economici, per i quali dovrà essere adottato un regolamento a parte e che tuttavia, nella disciplina della legge 675/1996, sono in tutto assimilati ai privati, mentre dalla legge archivistica sono obbligati ad effettuare scarti previo nulla osta del soprintendente.

Se metteremo insieme l'ovvia considerazione sulla facilità con cui si può distruggere un intero archivio su supporto informatico mediante una semplice manovra e le disposizioni sopra riferite, ci renderemo conto che il pericolo reale è quello di perdere la possibilità e l'occasione di governare la selezione — il *triage*, come dicono i francesi — della documentazione da conservare. E il

pericolo riguarda non solo gli archivi degli enti pubblici privatizzati e degli enti pubblici economici; potrebbe infatti riguardare, per la possibilità, tutt'altro che remota, di diversa interpretazione del dato normativo discendente dalle disposizioni di attuazione della disciplina della privacy, anche gli archivi di Stato e quelli degli enti pubblici non economici.

Qui ritorno al discorso iniziale: quello della prospettiva in cui oggi ci preoccupiamo della formazione e della gestione degli archivi correnti su supporto non convenzionale, interrogandoci sulla validità, nei nuovi archivi, dei vecchi titolari ottocenteschi, non soltanto di quello che fu "imposto" ai comuni dalla circolare Astengo, ma anche di altri risalenti al periodo napoleonico, tuttora in uso in alcuni comuni italiani; oppure sull'impatto della legge 675/1996 sugli archivi in formazione.

Certamente non possiamo immaginare l'ingerenza del ministero o di una soprintendenza nella corretta applicazione delle norme dettate dalla legislazione in materia di privacy o della legge 241/1990 rispetto al diritto di accesso dei cittadini agli archivi correnti: sono queste responsabilità direttamente imputabili, come è ovvio, a chi ha la responsabilità, appunto, dell'ufficio e delle carte. Poiché la prospettiva in cui ci muoviamo è sempre e comunque quella della trasmissione della memoria, io credo che, rispetto alle tematiche dibattute in questa giornata, dovremo preoccuparci di definire indirizzi e standard, che governino la vita degli archivi secondo modalità che ne garantiscano la trasmissione alle generazioni che verranno. È in questo ruolo di proposta e di definizione di regole che deve consistere la funzione della vigilanza, così come la delineano i nuovi indirizzi normativi, che, d'altronde, non fanno che consolidare una tradizione sviluppata dalle soprintendenze nel corso della loro ormai cinquantenaria esperienza.

Ieri l'Anai ha presentato due documenti, che sono stati sottoposti alla approvazione dell'assemblea; uno di essi propone la formazione di un gruppo misto, in cui coinvolgere soprattutto archivisti degli enti interessati, per mettere a punto e rivedere il sistema di gestione, classificazione, archiviazione e scarto degli atti degli archivi comunali, in modo da stabilire degli standard, che indirizzino le scelte di formazione degli archivi. Bisogna anche considerare la possibilità di standard diversificati, come diceva anche Paola Carucci, per comuni di medie dimensioni e per le grandi realtà metropolitane, che certamente vivono un'esperienza di gestione del territorio, e anche di organizzazione interna, ben diversa.

È stato anche chiesto che l'Anci, purtroppo non rappresentata in questo convegno, e la Lega delle autonomie locali si facciano carico di un'iniziativa

volta a qualificare professionalmente gli addetti agli archivi, affinché il sistema archivistico degli enti locali divenga un sistema di qualità.

In tal senso quel che diceva Paola Carucci sulla necessità che le nostre scuole di archivistica e le università adeguino i propri insegnamenti alle esigenze del mercato del lavoro e formino figure professionali capaci di gestire adeguatamente anche gli archivi correnti delle pubbliche amministrazioni mi pare assolutamente essenziale.

Per l'analisi di questo particolare problema l'Ufficio centrale ha costituito un gruppo di studio interdisciplinare, al quale affidare il compito di delineare nuovi percorsi formativi che, mettendo insieme le materie di insegnamento tradizionali con le nuove discipline della gestione degli archivi e delle informazioni su supporto non convenzionale, approdino alla creazione di archivisti in grado di affrontare i problemi legati alla gestione dei "nuovi" archivi.

Sono convinta che se i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, dell'università, dell'Aipa e, ovviamente, dell'amministrazione archivistica statale oggi presenti a questa riunione vorranno accogliere l'invito dell'Associazione nazionale, portando ciascuno il proprio contributo di esperienza, sarà molto più semplice raggiungere l'obiettivo che questo convegno propone a noi tutti.

Luca Berti – Sono il responsabile dell'archivio storico del Comune di Arezzo. Il mio intervento è calibrato piuttosto su quanto è stato detto ieri, e cercherei di stabilire un ponte tra quello che il dottore Antoniella definiva l'archivio «come è» (relazioni della sera), e l'archivio «come dovrebbe essere» (relazioni del mattino). Poi queste tematiche sono state toccate anche questa mattina. D'altronde gli argomenti di ieri erano in un certo senso propedeutici rispetto a quelli di oggi.

Come preoccupazioni condivido quelle che ha espresso l'ingegnere Duretti di Modena. A mio giudizio bisogna tenere conto che l'archivio fa parte di un'organizzazione con esigenze sue proprie, formata da uomini con obiettivi propri che portano tali obiettivi dentro l'organizzazione. Quindi l'importanza del fattore umano. Se due dirigenti non si parlano, questo ha conseguenze sia sul funzionamento dell'organizzazione, sia sul funzionamento dell'archivio. Con queste premesse, cioè, si deve prendere coscienza del fatto che sia l'organizzazione che le persone che la formano resistono agli interventi di cambiamento e ad ogni intervento di tipo traumatico per evidenti motivi di autoconservazione.

Forte di questa acquisizione, la sociologia della organizzazione ha compreso che il cambiamento deve avvalersi delle strutture esistenti per aver suc-

cesso, delle procedure spontaneamente createsi, cioè le idee devono camminare sulle gambe degli uomini che si trovano dentro un'organizzazione; un'organizzazione non si governa con le circolari, come si è pensato e si pensava nel dopoguerra. D'altronde questa acquisizione della sociologia dell'organizzazione, dopo un cinquantennio, corrisponde, mi pare, a delle acquisizioni della teoria archivistica, cioè il rispetto dell'archivio. Dei flussi naturali si creano negli archivi, per cui si parla di più archivi a proposito degli enti locali. Per questo motivo mi spaventano interventi duri come l'introduzione di un bel titolario costruito a tavolino da quattro esperti o da dieci, magari tecnicamente perfetto. Mi sembra una logica positivistica, una sorta di taylorismo archivistico. Tanto più se questo titolario deve andar bene dalla Sicilia al Piemonte o addirittura, come è stato proposto ieri, si potrebbe dire, dal Manzanarre al Reno, visto che stiamo andando in Europa. Può, a mio avviso, andar bene per un'organizzazione da costruire ex novo, ma anche in questo caso, dopo poco tempo avrà bisogno di riflessione e di aggiustamenti. Forse potrebbe funzionare in un modello organizzativo fortemente gerarchico ed autoritario come quello militare, e forse può funzionare in un'organizzazione di tipo accademico e aggiungerei sanitario, dove le persone che la formano hanno finalità completamente diverse da quelle auto-organizzative dell'associazione, dell'organizzazione: la chiave di lettura può essere questa. Per il mondo burocratico, a mio giudizio, e per gli enti locali in particolare, non può assolutamente funzionare. Detto questo, quindi, sarei favorevole, sul piano almeno teorico, ad un modello più "morbido", privo dei lacci e lacciuoli di cui parlava il direttore dell'archivio di Stato di Vicenza, in cui le carte si muovono per corsi loro propri per depositarsi infine da qualche parte, quando è finita la loro spinta propulsiva, dove sapienti mani le registrano, le selezionano, le scartano e le fascicolano, secondo i più moderni dettami della riflessione teorica archivistica. È un'immagine molto seducente, fa pensare ad un mondo armonico, ordinato secondo l'ideale apollineo di bellezza elaborato dal platonismo, ma forse può rischiare di rimanere un'idea platonica, soprattutto vista la situazione attuale. Dove sono queste mani sapienti negli archivi di oggi?

La situazione degli enti locali, per carità di patria, la taccio; un aggettivo, un attributo: è bestiale dal punto di vista degli archivi. Arriviamo a questo punto alla cara vecchia buona circolare Astengo che stamani non è stata nominata, che sicuramente ha il pregio di mettere dei picchetti in questa realtà, di dare delle certezze, di consegnarci degli archivi razionalmente ordinati, come è il caso, l'eccezione, di Reggio Emilia. Quindi io sono venuto a questo convegno con la convinzione che bisogna applicare la circolare Astengo. Se appli-

cassimo la circolare Astengo negli enti locali le cose andrebbero molto meglio, perché tutto si fa tranne che applicarla, anche quando la si è recepita. La circolare Astengo per dire il titolario, col titolario anche quello napoleonico o un altro. E poi mi pare che sia sufficientemente duttile da adeguarsi anche al mutare delle situazioni e alle varie realtà.

Non si sente il bisogno di innovare, perché le cose funzionano; si sente il bisogno di innovare a Parma, dove le cose non funzionano. Nel Comune di Arezzo la circolare fu applicata il 1° aprile del 1900, non è uno scherzo. Però l'applicarono, avevano un sistema di classificazione su due livelli, efficiente. Si trovarono con tre, questo li spiazzò; crearono un terzo livello rigido. Quindi venne meno il fascicolo coincidente con l'affare. Questa mancanza, questa carenza, è stata supplita, successivamente, ma come? Dando lo stesso numero di protocollo a documenti diversi. A quel punto il protocollo non serve più a niente, non ha neanche più quel valore giuridico che gli si riconosce. E guardate che l'archivio è stato affidato a gente che ha una preparazione: al segretario, al vice segretario, al responsabile della segreteria. Se la circolare Astengo non ha funzionato, non è colpa della circolare ma di come è stata applicata.

CAMILLA OCCHIONORELLI – Tutti hanno parlato di formazione, ma io volevo sapere: di quale formazione? Forse dobbiamo fare un distinguo: formazione riferita alle persone che decideranno in futuro di fare l'archivista o il manager? Per questi si creeranno dei corsi di laurea, quindi dei corsi che saranno di due anni, tre anni, poco importa, però sicuramente rivolti a persone che saranno inserite successivamente nel circuito. E questo è un problema: creare una professionalità in tal senso, sono d'accordo. La formazione però riguarda anche le persone che già fanno questo lavoro, cioè gli archivisti, ai quali compete l'obbligo di portare avanti il progetto, di affrontare tutte le problematiche che voi avete detto. Parliamo specificamente degli archivisti di enti locali, i quali hanno dei profili professionali estremamente diversi, che vanno dall'impiegato d'ordine all'impiegato di concetto, al funzionario, addirittura al dirigente. Io sono responsabile del protocollo e del sistema archivistico della Camera di commercio di Milano; ho trenta collaboratori, personale che va dal quarto livello fino al settimo livello. Allora, per ritornare al problema della formazione: la normativa non consente che venga presa una persona dall'esterno — salvo in alcuni casi, come il direttore dell'archivio — in qualità di archivista, dopo aver compiuto il corso di laurea. Quindi resta il problema di professionalizzare quelli che sul posto ci sono già, e qui è un problema di sensibilizza-

zione dell'amministrazione. Ma c'è un altro problema che deve essere affrontato ed è l'albo degli archivisti, quelli che oggi svolgono questa attività e che non sono archivisti di Stato, ma personale d'ordine, persone che con sacrificio ed impegno portano avanti questi problemi, altrimenti tanti archivi andrebbero dispersi. Allora io chiedo ai relatori: vi siete mai posti il problema di affrontare questa problematica in maniera globale e non solo di laurea, e non solo di professionalizzazione? Quindi vorrei sapere quali prospettive hanno queste persone.

FOSCA PIZZARONI – Lavoro presso l'Archivio centrale dello Stato. La mia domanda è sostanzialmente rivolta agli operatori tecnici del settore informatico e riguarda l'aspetto della conservazione degli archivi digitali. L'ing. Terranova sottolineava l'estrema flessibilità dello strumento informatico e le moltiplicate possibilità di movimentazione, in ambiente digitale, del fascicolo virtuale come prerogative che accrescono le possibilità di accesso alle informazioni; a mio avviso, però, ciò favorisce anche l'illimitata duplicazione delle stesse. Tale problema è già stato sottolineato in ambito internazionale, si tratta in sostanza della riproduzione di documenti su banche dati differenti e innumerevoli.

La prof. Carucci, d'altra parte, notava come la riproduzione su disco ottico a fini conservativi deve essere fatta attraverso scelte rigorosamente selettive. Una selezione, per quanto rigorosa, non credo possa da sola ovviare al problema della conservazione, nel presente-futuro, di banche dati piene di documenti (mi si consenta di preferire questo termine a quello di "informazioni") duplicati per intero o in modo parziale: quali gli strumenti che l'informatica può fornire in questo caso?

GIUSEPPE SORGE*

Considerazioni sull'organizzazione e sul funzionamento degli archivi comunali

Lo stato di dissesto e di degrado e la conseguente inaccessibilità di gran parte degli archivi comunali (di deposito e storici) derivano da una congenita trascuratezza delle rispettive amministrazioni, ma anche da una carente disciplina legislativa che ponga a carico degli enti locali stessi precisi poteri, obblighi e responsabilità.

Gli enti locali dimostrano nei fatti (e lo possono confermare anche accertamenti ispettivi del competente ministero) una notevole riluttanza a custodire e gestire correttamente il materiale accumulato nei propri archivi, frutto dell'attività amministrativa dell'ente stesso, con la conseguenza della perdita e/o distruzione della memoria storica della comunità locale rappresentata.

La storia in genere, e quella locale in particolare, si costruiscono attraverso i documenti. La loro lettura, la loro comprensione e valutazione consentono di ricostruire le attività, i rapporti economici e sociali, i fatti che si sono sviluppati o verificati nella comunità e, quindi, inquadrarli in un preciso e più ampio contesto. Se la comunità locale non raccoglie né custodisce i documenti e le testimonianze della sua attività o delle sue vicende, mancano i punti di riferimento per costruire la sua storia che è anche parte di una storia più ampia di comunità e di popolazioni.

La disciplina contenuta nel d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 relativo all'ordinamento degli archivi di Stato, interessa soltanto marginalmente, in termini di generica vigilanza, gli enti pubblici e, tra questi, gli enti locali. D'altra parte nel processo di accumulo e di archiviazione degli atti o documenti amministrativi inerenti l'attività istituzionale dell'ente locale, una attività di

* Segretario generale del Comune di Treviso.

vigilanza compete anche al Ministero dell'interno, di cui resta ancora fondamentale, nel processo di gestione e di archiviazione degli atti, la circolare n.17100/2 del 1° marzo 1897 e la relativa classificazione degli atti tuttora applicata, con gli inevitabili adattamenti, in tutti i comuni e nelle province dello Stato italiano.

L'ordinamento delle autonomie locali disciplinato dalla legge 142/1990 non fornisce precisazione alcuna in ordine all'importante funzione dell'archiviazione degli atti e dei documenti da parte degli enti locali. Tali atti che costituiscono il supporto e la documentazione dell'attività amministrativa degli enti stessi devono essere destinati, se correttamente ordinati, a costituire il nucleo forte dell'archivio di deposito e storico dell'ente.

C'è da aggiungere che la legge 241/1990, che disciplina il diritto di accesso agli atti amministrativi delle amministrazioni pubbliche (artt. 22 e segg.), e la specifica disciplina riservata agli enti locali dall'ordinamento delle autonomie (legge 142/1990, art. 7) stanno evidenziando non soltanto il problema dello stato di conservazione degli archivi di deposito e storici degli enti locali, ma anche che la cattiva gestione amministrativa dell'ente locale, in questo importante settore, impedisce di dare completo ed esauriente accesso ai propri atti amministrativi e storici a chiunque ne abbia titolo o interesse, proprio per il deplorevole stato di conservazione (e quindi di reperibilità) in cui versano gli atti stessi.

Il problema degli archivi degli enti locali (e degli enti pubblici in genere) nonché della funzione di archiviazione è di più ampia portata perché riguarda:

a) la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale costituito dai beni culturali, artistici, archeologici, storici, archivistici, librari e ambientali;

b) la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in tema di cultura, problema ancora aperto in attesa della legge di tutela sui beni culturali voluta dall'art. 48 del d.p.r. n. 616 del 17 luglio 1977;

c) le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, 2° comma del d.lg. n. 29/1993, nelle quali si applicano i principi della trasparenza e del diritto di accesso di cui alla legge 241/1990.

L'attività istituzionale di tutti gli enti determina la produzione e l'accumulo di carteggi ed atti amministrativi che, in quanto costituenti la documentazione amministrativa dell'attività dell'ente, devono essere conservati fino a quando permangono le esigenze di servizio. Ma, una volta esaurita questa funzione primaria, deve essere altrettanto ufficialmente dichiarata obbligatoria la

successiva fase, quella cioè della archiviazione e della conservazione di tutti gli atti e documenti che hanno interessato tale attività. Per rimanere nel campo degli enti locali, si rileva che nei casi più evidenti ed eclatanti di impossibilità di accesso agli archivi comunali (allorquando gli atti non siano del tutto scomparsi) sono coinvolti, ad esempio, gli emigrati od oriundi italiani che, vivendo nei più disparati paesi europei ed extra a seguito delle grandi emigrazioni di fine ottocento o dei primi del novecento, vogliono ricostruire le proprie origini o quelle della propria famiglia.

C'è da aggiungere un'altra testimonianza amara dello stato di disordine e di incertezza giuridica in cui versano gli archivi degli enti pubblici: è quella dello studioso e del ricercatore che, qualora riescano ad ottenere l'accesso agli atti, si trovano di fronte una massa disordinata di materiale documentale assemblato nel modo più estemporaneo, con vuoti e lacune rilevanti e gravi.

Il d.p.r. n. 1409 del 30 settembre 1963, relativo all'ordinamento degli archivi di Stato, si limita a disciplinare, solo in termini di generica vigilanza, gli interventi sugli archivi degli enti pubblici in genere e di comuni e province in particolare. L'azione delle soprintendenze si è purtroppo limitata a gestire, in termini non certo soddisfacenti, parte del patrimonio archivistico nazionale. Ancor meno ha potuto mettere mano ed attendere a quello degli enti locali, nemmeno in termini di corretta e sistematica vigilanza.

D'altra parte il problema degli archivi e del loro disordine deve essere risolto non in sede di mera (ed improbabile) vigilanza; riguarda bensì i poteri e le competenze degli enti locali, e richiede adeguati mezzi finanziari.

Le regole per il processo di archiviazione (e di riordino di quanto fino ad oggi accumulato e conservato) devono essere fissate, applicate e mantenute con criteri uniformi in tutti gli enti. Anche il personale addetto alla gestione e conservazione degli archivi comunali deve essere specializzato.

Gli enti locali non devono limitarsi a raccogliere atti e documenti prodotti dalla propria attività amministrativa, ma anche tutte le altre testimonianze di storia e di vita locale, orali o visive, non supportate da documenti scritti, che rischiano di andare disperse. È un aspetto della cultura e tradizione locale che il legislatore statale non ha ancora considerato, mentre a livello di singole regioni alcune in tema di cultura locale, di archivi e di biblioteche hanno già da tempo legiferato, anche se non in modo uniforme. Devono essere ampliate le funzioni di salvaguardia della memoria storica da parte dell'ente locale, consentendo di affiancare ai suoi archivi tutte le preziose testimonianze della vita locale, unitamente agli atti di altri enti, gruppi ed istituzioni che operano entro lo stesso territorio.

Per l'acquisizione, archiviazione e gestione di questi beni devono infine essere studiati e definiti i sistemi di informatizzazione idonei, dei quali l'ente deve potersi avvalere. L'ordinato accesso di studiosi ed utenti in genere agli atti e documenti d'archivio sarebbe impossibile, ove la conservazione degli atti non sia avvenuta in modo ordinato, razionale ed uniforme.

Un recente intervento ufficiale in tale complessa ed articolata materia è dovuto all'iniziativa di un gruppo di parlamentari (Mauro Michielon, Rolando Fontana, Giacomo Stucchi e Giovanna Bianchi Clerici). Questi hanno proposto l'emendamento A.C. 2372 al testo del disegno di legge collegato alla Finanziaria 1997 (art. 27tbis). Tale emendamento puntualizza alcuni aspetti della problematica che interessa nel seguente modo:

A. La archiviazione e la conservazione degli atti delle amministrazioni pubbliche appartenenti al comparto di cui al II comma dell'art. 1 del d.lg. n. 29/1993 sono funzioni pubbliche in quanto soggette ai principi del procedimento amministrativo e del diritto di accesso della legge n. 241/1990.

B. Gli enti predetti disciplinano negli appositi statuti e regolamenti la organizzazione e la gestione dei propri archivi conformemente ai principi della normativa statale e regionale all'uopo assunta.

C. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con uno o più decreti legislativi, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri dell'Interno, dei Beni culturali, del Tesoro e delle Finanze, disposizioni occorrenti per la disciplina ed il riordino degli archivi degli enti pubblici di cui all'art. 1, comma 2 del d.lg. n. 29/1993, sulla base delle seguenti direttive:

(1) classificazione e gestione degli atti amministrativi da conservare, in relazione all'attività amministrativa specifica e propria dell'ente stesso; durata della validità della conservazione degli atti;

(2) organizzazione e gestione del processo di classificazione, conservazione ed archiviazione degli atti degli enti pubblici; definizione criteri e modalità per lo scarto e la eliminazione degli atti non più utilizzabili; definizione dei ruoli e della competenza fra Stato e Regioni in tema di cultura, con apposita legge di tutela sui beni culturali preannunciata dall'art. 48 del d.p.r. n. 616 del 17.7.1977, demandando alle Regioni fondi e mezzi per organizzare forme centralizzate di gestione degli archivi pubblici per aree territoriali omogenee;

(3) obbligo di tutti gli enti pubblici, comuni e province di riordinare i propri servizi di archivio, fissando un termine adeguato e mettendo a disposizione secondo un piano organico, attraverso le Regioni, eventuali dotazioni

finanziarie per il ricupero delle situazioni disastrate, specie quelle costituite da documenti ed atti di rilevante pregio storico;

(4) definizione del passaggio o affidamento della gestione degli archivi comunali (o parte di essi) all'archivio di Stato, fissandone criteri e modalità;

(5) modalità di conservazione ed accesso degli atti di archivio in rapporto ai sistemi informatici a disposizione, determinando le varie tipologie di supporto da utilizzare per la conservazione degli atti medesimi nella durata prestabilita;

(6) disciplina della facoltà dell'ente locale di acquisire, conservare e gestire l'accesso di tutte le altre possibili testimonianze di storia e vita locale meritevoli di conservazione, demandando alle Regioni la specifica disciplina legata alle singole realtà, la vigilanza ed il finanziamento.

D. Sono introdotte alcune modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142: "Ordinamento delle autonomie locali"

– Articolo 4 - comma 2: *adde*: nonché la gestione dell' archivio comunale

– Articolo 10 - comma 1°, dopo la parola "elettorale" *adde* "di archivio"

– Articolo 52 - comma W, dopo la parola Consiglio, *adde*: "È responsabile della tenuta e della vigilanza dell'Archivio comunale".

Non sappiamo quale esito abbia avuto l'emendamento finito certamente nel mare di carte del parlamento italiano. È però una testimonianza importante di come vada correttamente impostata l'intera problematica evidenziata.

In via di estrema sintesi di quanto fin qui detto ed a margine del convegno "Labirinti di carta", si ritiene utile formulare alcune considerazioni e proposte sia per una corretta attività di archiviazione all'interno del sistema delle autonomie, ferme restando le competenze dello Stato e delle Regioni, sia per una disciplina generale della intera materia, sia per gli interventi, anche economici su una attività di interesse generale e complessiva.

Più precisamente occorre fissare alcuni punti fondamentali, quali:

I. dichiarare la attività di archiviazione delle pubbliche amministrazioni, funzione pubblica statale, accanto alle altre funzioni pubbliche demandate e/o attribuite all'ente pubblico in genere e locale in particolare;

II. definire chiaramente struttura e contenuto sia del documento amministrativo sia del documento storico, stabilendo le aree di pertinenza dell'uno e dell'altro, ai fini dell'accesso, della gestione e della tutela. Non si può dimenticare che il processo di storicizzazione di un documento inizia quando è ancora in atto il procedimento amministrativo che lo ha prodotto e la classificazione degli atti amministrativi dell'ente rappresenta la stessa chiave di conservazione ed accesso del documento allorquando diverrà storico;

III. stabilire quali sono le categorie degli atti e dei documenti che devono essere usati e quindi conservati fissando per ciascuno la durata di conservazione (che può essere minima o illimitata). Ne consegue che occorre, in relazione, stabilire quali sono i supporti tecnici essenziali per la conservazione (in relazione alla durata o vita del documento): supporti cartacei (composizione chimica e inchiostro), supporti tecnici, elettromagnetici, meccanici e informatici;

IV. fissare conseguentemente criteri univoci per la classificazione degli atti a seconda delle diverse categorie di enti pubblici del sistema o comparto identificato dal II comma dell'art. 1 del d.lg. n. 29/1993. Per quanto riguarda gli enti locali è pacifico che la circolare Astengo del 1897 appare superata dal nuovo assetto strutturale e organizzativo dell'ordinamento locale. Ma deve essere riscritta in forma di regolamento ministeriale dopo specifica delega al Governo;

V. stabilire che il supporto informatico non elimina il documento cartaceo, ma serve per la gestione, ricerca e accesso del documento che, alla fine del processo complessivo (o del singolo procedimento), deve essere conservato nei diversi archivi (corrente, deposito e storico). Oppure, se il documento diventa lo stesso supporto informatico, occorre disciplinare ex novo struttura, composizione, natura, durata e modalità d'uso e di conservazione per preservare la integrità e la originarietà;

VI. definire i canoni ed i criteri fondamentali per la gestione e la conservazione degli atti e degli archivi da parte degli enti pubblici (confermandone la demanialità), nonché le modalità di acquisizione e versamento degli archivi privati o degli enti minori esistenti nel territorio, negli archivi comunali o negli archivi di Stato;

VII. fissare criteri e parametri per le diverse categorie di utenti per gli atti o documenti storici, analogamente a quanto è stato fatto con la legge 241/1990 per il diritto di accesso agli atti amministrativi (e con la legge 142/1990 per gli enti locali).

VIII. stabilire regole, criteri ed incentivi per una ricognizione e revisione straordinaria degli archivi pubblici locali e statali.

Per conservare e gestire la memoria storica della amministrazione (pubblica e/o locale) il cammino è lungo ed impervio.

È comunque una imprescindibile necessità perché rappresenta un diritto inalienabile di ogni comunità civile che per vivere il presente e programmare il futuro ha bisogno anche del proprio passato, cioè della propria stessa identità.

APPENDICE NORMATIVA

I. Circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile – Divisione 2ª.

1° marzo 1897, N. 17100-2

Ai Signori Prefetti del Regno.

Ordinamento degli Archivi dei Comuni.

Dalle ispezioni che ad iniziativa di questo Ministero e delle Prefetture si eseguono presso gli uffici comunali, assai spesso sono segnalate e deplorate le cattive condizioni degli Archivi municipali, per cui l'opera stessa degli Ispettori non puó procedere sicura spedita come occorrerebbe.

La mancanza di ordine e di metodo nella tenuta e conservazione delle carte ufficiali non è lieve difetto, sul quale si possa trascorrere incuranti, poiché, oltre al disagio e alla perdita di tempo che ne deriva ad amministratori e impiegati per le difficili ricerche, oltre gli inconvenienti che possono nascere dal non aver presenti, per difettosa classificazione nella trattazione di un affare, tutti i documenti che vi si riferiscono, non di rado avviene che il non poter trovare a tempo opportuno un atto, pure di non grande importanza in se stesso, porta a grave lesione degli interessi e dei diritti comunali.

Il Ministero, pertanto, è venuto nella determinazione di stabilire norme semplici e precise per la tenuta degli Archivi comunali, le quali senza difficoltà possano attuarsi dai piccoli e dai grandi comuni, e tali norme, corredate anche dai moduli relativi, comunica con la presente ai Signori Prefetti, perché alla loro volta ne facciano diramazione ai dipendenti comuni e ne curino l'attuazione entro un congruo termine, che starà a lor prudente consiglio di determinare, onde le Amministrazioni comunali abbiano tempo di predisporre il lavoro occorrente.

Per ora sono pregati di segnare ricevuta della presente; in seguito segnaleranno di mano in mano i comuni che avranno ordinato gli Archivi secondo le istruzioni ministeriali.

Pel Ministro
ASTENGO

Istruzioni per la tenuta del protocollo e dell'archivio
per gli ufficii comunali

Art. 1. – Ogni atto che perviene all'ufficio o ne parte deve essere assegnato a una categoria di archivio e registrato nel protocollo.

Art. 2. – Gli atti sono classificati come dalla annessa tabella (Mod. A) per categorie; le categorie si dividono in classi, le classi in fascicoli. Le categorie degli atti sono quindici; non si può diminuirne il numero, né variarne la materia. Si potranno aggiungere nuove categorie quando occorressero necessità nuove, e gli affari relativi non trovassero sede opportuna nelle prime quindici, neppure per analogia.

Art. 3. – Le categorie vanno suddivise in classi, tenendo per norma quelle indicate nella tabella (Mod. A): il numero delle classi potrà essere quindi maggiore o minore secondo la quantità presumibile degli affari di ciascuna categoria.

Art. 4. – Il registro-protocollo, conforme al modulo B, si apre al 1° gennaio e si chiude in fine di anno.

Art. 5. – È regola da osservarsi costantemente nella corrispondenza, quella di trattare, con una lettera, *di un affare solo*, e mai di affari diversi, per non dare luogo a confusione.

Art. 6. – La protocollazione si esegue registrando, con numero progressivo, tutte le carte, le memorie, i provvedimenti, anche di iniziativa dell'ufficio. La registrazione comprende le notizie richieste dalle intestazioni nelle singole colonne del protocollo. Sopra ogni atto registrato, accanto alla data di arrivo, si trascriva il numero della registrazione.

Art. 7. – Sopravvenendo nuove carte relative ad un affare od argomento già registrato, il numero viene, nel protocollo, all'atto della registrazione, coordinato al precedente con opportuno richiamo.

Art. 8. – Se l'atto da protocollarsi è una mozione d'ufficio, nella colonna del protocollo indicante la *provenienza dell'atto* si scrive: *d'ufficio.*

Art. 9. – Tutti gli affari che figurano nel protocollo devono essere riportati nell'indice alfabetico, conforme al modulo C, con le indicazioni proprie ad accertarne la sede.

Art. 10. – L'indice alfabetico si rinnova ogni anno come il protocollo.

Art. 11. – Per ogni affare si forma un fascicolo riunendo in ordine di data e di numero gli atti ricevuti e le minute di quelli spediti, le memorie e gli studi che allo stesso si riferiscono. Negli affari di personale, in quelli cioè nei quali è considerata principalmente la persona, si forma per ogni persona un fascicolo.

Art. 12. – Ogni fascicolo ha una coperta di carta forte conforme al modulo D; ed ha, oltre l'indicazione della categoria e della classe, un numero d'ordine che fissa la sua posizione in archivio.

Art. 13. – I numeri di protocollo dati alle carte esistenti nel fascicolo sono riportati sulla copertina.

Art. 14. – Il numero d'ordine dei fascicoli è dato dall'elenco conforme al modulo E. Questo elenco si va formando per ogni classe di affari della stessa categoria, via via che se ne apre un fascicolo. Se l'atto è il primo di un affare, si forma con esso un fascicolo nuovo; se ebbe precedenti si unisce al fascicolo che li contiene. La collocazione degli atti nei fascicoli deve farsi in modo che l'atto di data più recente si vegga per il primo.

Art. 15. – Gli atti personali accennati allo art. 11, quando si riferiscono a più persone e non possono essere divisi saranno richiamati con apposita annotazione nei fascicoli dei singoli individui, formando per coloro che già non li avessero, altrettanti fascicoli individuali. Il foglio di richiamo sarà unico per ogni fascicolo, e vi si annoteranno, uno dopo l'altro, tutti i richiami occorrenti. Sarà collocato al primo posto nel fascicolo stesso in modo che si possa, a prima vista, sapere con quali altri fascicoli abbia relazione.

Art. 16. – Se un affare si collega ad altro, i fascicoli non devono riunirsi, ma devesi far constare del reciproco riferimento nel foglio di richiamo.

Art. 17. – Ogni ufficio comunale deve tenere due distinti archivi: uno *corrente* per gli affari iniziati e non *compiuti*; l'altro di deposito per quelli sui quali siasi definitivamente provveduto.

Art. 18. – L'archivio *corrente* e quello di *deposito* sono formati di tanti compartimenti e tante caselle quante ne abbisognano per collocarvi con ordine, per categoria e per classe, i fascicoli degli atti.

Art. 19. – Nel gennaio di ciascun anno si levano dall'archivio corrente i fascicoli degli atti compiuti e si collocano nell'archivio di deposito.

Art. 20. – Nessun fascicolo, nessun atto può uscire dagli archivi, se non per richiesta fattane da chi ne abbia la facoltà.

Art. 21. – Il foglio di richiesta occuperà il posto del fascicolo o dell'atto comunicato sino a che non siano restituiti.

Art. 22. – Ogni quindici giorni l'Archivista presenterà al Capo d'ufficio, per i suoi provvedimenti, un elenco degli atti, la cui trattazione risulti arretrata.

Art. 23. – Gli atti d'interesse patrimoniale, ossia titoli comprovanti la proprietà di beni comunali, i diritti di credito, di ipoteca ecc. ecc. del comune e la carte che contengono informazioni riservate sulle persone, devono essere conservati in un armadio chiuso o almeno in una busta chiusa, sotto la responsabilità. personale del Segretario.

Roma, lì 1° marzo 1897.

Pel Ministro
ASTENGO

MODULO A

Categoria 1ª – **Amministrazione**: Classe 1ª – Ufficio Comunale; 2ª – Archivio; 3ª – Economato; 4ª – Elezioni amministrative – Liste – Riparto consiglieri per frazioni; 5ª – Sindaco – Assessori – Consiglieri; 6ª – Impiegati – Inservienti – Personale avventizio, ecc.; 7ª – Locali per gli uffici; 8ª – Sessioni ordinarie e straordinarie del consiglio – Deliberazioni; 9ª – Cause – Liti – Conflitti riguardanti l'Amministrazione comunale; 10ª – Andamento dei servizi amministrativi; 11ª – Inchieste; 12ª – Istituti diversi amministrati dal Comune

Categoria 2ª – **Opere pie e beneficenza**: Classe 1ª – Congregazione di carità – Opere pie – Monti frumentari – Monti di pietà; 2ª – Ospizi – Ricoveri di mendicità – Indigenti inabili al lavoro; 3ª – Brefotrofi - Orfanotrofi – Esposti – Baliatici; 4ª – Società operaie e di mutuo soccorso – Sussidi; 5ª – Lotterie – Tombole – Fiere di beneficenza, ecc.

Categoria 3ª – **Polizia urbana e rurale**: Classe 1ª – Personale – Guardie municipali – Guardie campestri – Facchini ecc.; 2ª – Servizi – Regolamenti

Categoria 4ª – **Sanità ed igiene**: Classe 1ª – Ufficio sanitario – Personale; 2ª – Servizio sanitario; 3ª – Epidemie – malattie contagiose – epizoozie; 4ª – Sanità marittima – Lazzaretti; 5ª – Igiene pubblica – regolamenti – macello; 6ª – Polizia mortuaria – Cimiteri, ecc.

Categoria 5ª – **Finanze**: Classe 1ª – Proprietà comunali – Inventari dei beni mobili e immobili – Debiti e crediti; 2ª – Bilanci – conti – contabilità speciali – verifiche di cassa; 3ª – Imposte, tasse, diritti – Regolamenti, tariffe e ruoli relativi; 4ª – Dazi; 5ª – Catasto; 6ª – Privativa; 7ª – Mutui; 8ª – Eredità; 9ª – Servizio di esattoria e tesoreria

Categoria 6ª – **Governo**: Classe 1ª – Leggi e decreti – Gazzetta ufficiale – Calendario generale dello Stato – Fogli degli Annunzi legali – Circolari; 2ª – Elezioni politiche – Liste; 3ª – Feste nazionali, commemorazioni, ecc.; 4ª – Azioni di valore civile; 5ª –Concessioni governative

Categoria 7ª – **Grazia, giustizia e culto**: Classe 1ª – Circoscrizione giudiziaria – Pretura – Tribunale – Corte di Assise; 2ª –Giurati; 3ª – Carceri mandamentali; 4ª – Conciliatore – Vice-conciliatore – ufficio; 5ª – Archivio notarile; 6ª – Culto

Categoria 8ª – **Leva e truppe**: Classe 1ª – Leva di terra e di mare; 2ª – Servizi militari; 3ª – Tiro a segno; 4ª – Caserme militari

Categoria 9ª – **Istruzione pubblica**: Classe 1ª – Autorità scolastiche – Insegnanti; 2ª – Asili d'infanzia e scuole elementari – Monte pensioni; 3ª – Educatori comunali; 4ª – Ginnasi – Convitti; 5ª – Licei; 6ª – Scuole tecniche; 7ª – Università; 8ª – Istituti scientifici – Biblioteche – Gallerie – Musei, ecc.

Categoria 10ª - **Lavori e servizi pubblici – Poste – Telegrafi – Telefoni**: Classe 1ª – Strade – Piazze – Costruzione e manutenzione; 2ª – Ponti; 3ª – Illuminazione; 4ª – Acque e fontane pubbliche; 5ª – Consorzi stradali e idraulici; 6ª – Espropriazioni per causa di utilità pubblica; 7ª – Poste – Telegrafi – Telefoni; 8ª – Ferrovia; 9ª – Ufficio tecnico; 10ª – Restauro e manutenzione edifici; 11ª – Porti - contributi

Categoria 11ª – **Agricoltura, industria e commercio**: Classe 1ª – Agricoltura – Caccia – Pesca – Pastorizia – Bachicoltura – Malattie delle piante, ecc.; 2ª – Industria; 3ª – Commercio; 4ª – Fiere e mercati; 5ª – Pesi e misure

Categoria 12ª – **Stato civile – Censimento – Statistica**: Classe 1ª – Stato civile; 2ª – Censimento; 3ª – Statistica

Categoria 13ª – **Esteri**: Classe 1ª – Comunicazioni con l'estero; 2ª – Emigrati; 3ª – Emigranti

Categoria 14ª – **Oggetti diversi**: Classe unica – In questa categoria sono classificati tutti gli affari che non troverebbero posto nelle categorie precedenti e nella 15ª

Categoria 15ª – **Sicurezza pubblica**: Classe 1ª – Pubblica incolumità; 2ª – Polveri e materie esplodenti; 3ª – Teatri e trattenimenti pubblici; 4ª – Esercizi pubblici; 5ª – Scioperi e disordini; 6ª – Mendicità; 7ª – Pregiudicati, ammoniti, sorvegliati, domiciliati coatti, espulsi dall'estero, reduci dalle case di pena, oziosi, vagabondi – Informazioni e provvedimenti; 8ª – Avvenimenti straordinari e affari vari interessanti la P.S.; 9ª – Contributo nella spesa delle guardie di città e casermaggio; 10ª – Trasporto mentecatti al Manicomio; 11ª – Incendi e Pompieri

II. Circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile. 24 luglio 1897, N. 17100-2

Ai Signori Prefetti del Regno.

Ordinamento degli Archivi comunali.

Alcuni Prefetti nel dare esecuzione alle disposizioni contenute nella circolare di questo Ministero del 1° marzo scorso, N. 17100-2 Div. 2ª, Sez. 2ª[1], relativa al riordinamonto degli archivi comunali, la interpretarono più rigorosamente che non convenga allo scopo della circolare stessa, prescrivendo termini molto brevi per l'attuazione del nuovo ordinamento ed esigendo che, non solo le carte dell'archivio corrente, ma anche quelle passate negli archivi di deposito, che si riferiscono agli anni trascorsi, siano classificate e conservate secondo le nuove norme.

Torna perciò opportuno avvertire che le disposizioni date ad altro fine non mirano che a quello di ottenere che tutti i Comuni del Regno siano forniti di archivi bene ordinati e rispondenti a' svariati servizi municipali, allo esperimento e alla tutela dei diritti e degli interessi comunali, alla sicura ed efficace trattazione degli affari.

Tale il criterio pratico delle date istruzioni. Queste certamente si riferiscono non al passato, ma all'avvenire, e però debbono essere osservate per le carte dello archivio corrente, a cominciare dal giorno che sarà opportuno di stabilire per ciascun Comune, avuto riguardo al tempo necessario per predisporre il lavoro preparatorio. Ai Comuni che hanno gli archivi ordinati con sistema poco dissimile da quello additato dal Ministero, quando per indubbie prove risulti che tale ordinamento sia del tutto soddisfacente, non è a chiedere l'attuazione delle nuove norme e un lavoro di riordinamento. Prego i signori Prefetti di voler segnare ricevuta della presente.

Pel Ministro
BERTARELLI

---

[1] Pubblicata a pagina 393 e seguenti del Bollettino Ufficiale N. 8 del primo semestre del corrente anno.

Pubblicazioni degli Archivi di Stato

La Direzione generale per gli archivi - Servizio V documentazione e pubblicazioni archivistiche cura l'edizione di un periodico (Rassegna degli Archivi di Stato), di cinque collane (Strumenti, Saggi, Fonti, Sussidi, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato) e di volumi fuori collana. Tali pubblicazioni sono in vendita presso l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato.
Altre opere vengono pubblicate a proprie spese da editori privati, che ne curano anche la distribuzione.
Il catalogo completo delle pubblicazioni può essere richiesto al Servizio V della Direzione generale per gli archivi, via Gaeta, 8a - 00185 Roma, o consultato nelle pagine web al sito http ://archivi.beniculturali.it/Divisione_V.

«RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO»

Rivista quadrimestrale dell'Amministrazione degli Archivi di Stato. Nata nel 1941 come «Notizie degli Archivi di Stato», ha assunto l'attuale denominazione nel 1955.

STRUMENTI

CXXXI. *Fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate nell'Archivio centrale dello Stato. Tribunali militari straordinari. Inventario*, a cura di LORETTA DE FELICE, Roma 1998, pp. XX, 612, L. 45.000.

CXXXII. ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA IN TOSCANA, *Archivio Gaetano Salvemini*, I, *Manoscritti e materiali di lavoro. Inventario*, a cura di STEFANO VITALI, Roma 1998, pp. 858, L. 65.000.

CXXXIII. *Archivi di famiglie e di persone. Materiali per una guida.* II. *Lombardia-Sicilia*, a cura di GIOVANNI PESIRI, MICAELA PROCACCIA, IRMA PAOLA TASCINI, LAURA VALLONE, coordinamento di GABRIELLA DE LONGIS CRISTALDI, Roma 1998, pp. 404, L. 36.000.

CXXXIV. ARCHIVIO DI STATO DI PISTOIA, *Archivio di Gabinetto della Sottoprefettura poi Prefettura di Pistoia (1861-1944). Inventario*, a cura di PAOLO FRANZESE, Roma 1998, pp. X, 350, L. 17.000.

CXXXV. *Gli archivi del Centro ricerche Giuseppe Di Vittorio. Inventari*, a cura di SANDRA BARRESI e ANGELA GANDOLFI, Roma 1998, pp. X, 454, L. 37.000.

CXXXVI. ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *L'archivio del Genio civile di Roma. Inventario*, a cura di RAFFAELE SANTORO, Roma 1998, pp. 462, L. 41.000.

CXXXVII. *Fra Toscana e Boemia. Le carte di Ferdinando III e di Leopoldo II nell'Archivio centrale dello Stato di Praga*, a cura di STEFANO VITALI e CARLO VIVOLI, Roma 1999, pp. XXII, 358, 12 ill., L. 30.000.

CXXXVIII. *Inventario dell'Archivio della Curia diocesana di Prato*, a cura di LAURA BANDINI e RENZO FANTAPPIÈ, Roma 1999, pp. 450, L. 23.000.

CXXXIX. *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, I, Roma 1999, pp. XXXVIII, 568.

CXL. *I manifesti della Federazione milanese del Partito comunista italiano (1956-1984). Inventario* a cura di STEFANO TWARDZIK, Roma 1999, pp. 350, L. 21.000.

CXLI. *L'Archivio diocesano di Pienza. Inventario* a cura di GIUSEPPE CHIRONI, Roma 2000, pp. 604, L. 26.000.

CXLII. GIORGIO TORI, *Lucca giacobina. Primo governo democratico della Repubblica lucchese (1799).* I. *Introduzione*, Roma 2000.

CXLIII. ARCHIVIO DI STATO DI LUCCA, *Lucca giacobina. Primo governo democratico della Repubblica lucchese (1799).* II. *Regesti degli atti*, a cura di GIORGIO TORI, Roma 2000, pp. XVI, 630.

CXLIV. SEZIONE DI ARCHIVIO DI STATO DI PESCIA, *Le deliberazioni del Comune di Pescia (1526-1532). Regesti*, a cura di MASSIMO BRACCINI, Roma 2000, pp. XII, 556, L. 49.000.

CXLV. *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, II, Roma 2000, pp. 569-1.314.

CXLVI. ASSOCIAZIONE ARCHIVISTICA ECCLESIASTICA, *Guida degli Archivi capitolari d'Italia*, I, a cura di SALVATORE PALESE, EMANUELE BOAGA, FRANCESCO DE LUCA, LORELLA INGROSSO, Roma 2000, pp. 336, L. 14.000.

SAGGI

46. *Per la storiografia italiana del XXI secolo. Seminario sul progetto di censimento sistematico degli archivi di deposito dei ministeri realizzato dall'Archivio centrale dello Stato, Roma, 20 aprile 1995,* Roma 1998, pp. 232, L. 16.000.

47. *Italia judaica. «Gli ebrei nello Stato pontificio fino al Ghetto (1555)». Atti del VI Convegno internazionale, Tel Aviv, 18-22 giugno 1995*, Roma 1998, ill., pp. 308, L. 21.000.

48. *Per la storia del Mezzogiorno medievale e moderno. Studi in memoria di Jole Mazzoleni,* Roma 1998, tomi 2, pp. XVIII,1.032, L. 64.000.

49. *Le società di mutuo soccorso italiane e i loro archivi. Atti del seminario di studio, Spoleto, 8-10 novembre 1995*, Roma 1999, pp. 344, L. 14.000.

50. *Conferenza nazionale degli archivi, Roma, Archivio centrale dello Stato, 1-3 luglio 1998*, Roma 1999, pp. 640, L. 21.000.

51. *Gli archivi per la storia dell'architettura. Atti del convegno internazionale di studi, Reggio Emilia, 4-8 ottobre 1993,* Roma 1999, tomi 2, pp. 818, L. 45.000.

52. SANDRO TIBERINI, *Le signorie rurali nell'Umbria settentrionale. Perugia e Gubbio, secc. XI-XIII*, Roma 1999, pp. XLIV, 338, L. 26.000.

53. *Archivi sonori. Atti dei seminari di Vercelli (22 gennaio 1993), Bologna (22-23 settembre 1994), Milano (7 marzo 1995)*, Roma 1999, pp. 292, L. 16.000.

54. LAURETTA CARBONE, *Economia e fiscalità ad Arezzo in epoca moderna. Conflitti e complicità tra centro e periferia nella Toscana dei Medici 1530-1737*, Roma 1999, pp. 336, L. 17.000.

55. *Ideologie e patrimonio storico-culturale nell'età rivoluzionaria e napoleonica. A proposito del trattato di Tolentino. Atti del convegno, Tolentino, 18-21 settembre 1997*, Roma 2000, pp. XII, 648, L. 56.000.

56. *Archivi audiovisivi europei. Un secolo di storia operaia. Convegno internazionale e rassegna di film inediti a cura dell'Archivio audiovisivo del movimento operaio e democratico, Roma, 20-21 novembre 1998*, Roma 2000, pp. 292, L. 10.000.

57. FILIPPO VALENTI, *Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale*, a cura di DANIELA GRANA, Roma 2000, pp. XVI, 690, L. 31.000.

58. ROBERTO LORENZETTI, *La scienza del grano. L'esperienza scientifica di Nazareno Strampelli e la granicoltura italiana dal periodo giolittiano al secondo dopoguerra*, Roma 2000, pp. 378, ill., L. 18.000.

59. IVANA AIT – MANUEL VAQUERO PIÑEIRO, *Dai casali alla fabbrica di San Pietro. I Leni: uomini d'affari del Rinascimento*, Roma 2000, pp. 338, L. 20.000.

60. *L'archivista sul confine. Scritti di Isabella Zanni Rosiello*, a cura di CARMELA BINCHI e TIZIANA DI ZIO, Roma 2000, pp. 454, L. 20.000.

61. *Beni culturali a Napoli nell'Ottocento. Atti del convegno di studi, Napoli, 5-6 novembre 1997*, Roma 2000, pp. 288, L. 28.000.

62. *La memoria silenziosa. Formazione, tutela e status giuridico degli archivi monastici nei monumenti nazionali. Atti del convegno, Veroli, Abbazia di Casamari, 6-7 novembre 1998; Ferentino, Palazzo comunale, 8 novembre 1998*, Roma 2000, pp. 304, L. 13.000.

63. *Viaggiare nel Medioevo*, a cura di SERGIO GENSINI, Roma 2000, pp. X, 610 (in vendita presso Pacini editore).

64. *L'identità genealogica e araldica. Fonti, metodologie, interdisciplinarità, prospettive. Atti del XXIII Congresso internazionale di scienze genealogica e araldica, Torino, Archivio di Stato, 21-26 settembre 1998*, Roma 2000, tt. 2, pp. 1.130, L. 81.000.

FONTI

XXVI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI – NACZELNA DYREKCJA ARCHIWÓW PÁNSTWOWYCH, *Documenti per la storia delle relazioni italo-polacche (1918-1940) / Dokumenty dotyczace historii stosunków polsko-wloskich (1918-1940 r.)*, a cura di – opracowane przez MARIAPINA DI SIMONE, NELLA ERAMO, ANTONIO FIORI, JERZY STOCH, Roma 1998, tomi 2, pp. XXVIII, 1.616, L. 165.000.

XXVII. I Libri Iurium *della Repubblica di Genova*, I/3, a cura di DINO PUNCUH, Roma 1998, pp. XIV, 612, L. 36.000.

XXVIII. *I* Libri Iurium *della Repubblica di Genova*, I/4, a cura di SABINA DELLACASA, Roma 1998, pp. XXX, 612, L. 36.000.

XXIX. *I* Libri Iurium *della Repubblica di Genova*, I/5, a cura di ELISABETTA MADIA, Roma 1999, pp. XX, 324, L. 26.000.

XXX. SOPRINTENDENZA PER I BENI AMBIENTALI ARCHITETTONICI ARTISTICI E STORICI PER LE PROVINCE DI CASERTA E BENEVENTO, *Manoscritti di Luigi Vanvitelli nell'archivio della Reggia di Caserta 1752-1773*, a cura di ANTONIO GIANFROTTA, Roma 2000, pp. XXIV, 326, ill., L. 16.000.

XXXI. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *I Consigli della Repubblica fiorentina. Libri fabarum XIII e XIV (1326-1331)*, a cura di LAURA DE ANGELIS, prefazione di JOHN NAJEMY, Roma 2000, pp. XXX, 520.

XXXII. *I* Libri Iurium *della Repubblica di Genova*, I/6, a cura di MARIA BIBOLINI, introduzione di ELEONORA PALLAVICINO, Roma 2000, pp. XLVI, 560, L. 37.000.

XXXIII. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Fonti per la storia della scuola,* V, *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, a cura di GIGLIOLA FIORAVANTI, MAURO MORETTI, ILARIA PORCIANI, Roma 2000, pp. 376.

SUSSIDI

10. HARRY BRESSLAU, *Manuale di diplomatica per la Germania e l'Italia*, traduzione di ANNA MARIA VOCI-ROTH, sotto gli auspici della Associazione italiana dei paleografi e diplomatisti, Roma 1998, pp. LXXXVI, 1.424, L. 73.000.
11. GIACOMO BASCAPÈ-MARCELLO DEL PIAZZO, con la cooperazione di LUIGI BORGIA, *Insegne e simboli. Araldica pubblica e privata, medievale e moderna*, Roma 1999, pp. XVI, 1.064 [ristampa], L. 107.000.

QUADERNI DELLA «RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO»

84. *L'archivio della Giunta per l'Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini) – 1877-1885. Inventario*, a cura di GIOVANNI PAOLONI e STEFANIA RICCI, Roma 1998, pp. VI, 184, L. 12.000.

85. ASSOCIAZIONE ARCHIVISTICA ECCLESIASTICA, *Guida degli archivi diocesani d'Italia,* III, a cura di VINCENZO MONACHINO, EMANUELE BOAGA, LUCIANO OSBAT, SALVATORE PALESE, Roma 1998, pp. 416, L. 16.000.

86. *Bibliografia di Alberto Aquarone*, a cura di LUDOVICA DE COURTEN, Roma 1998, pp. 84, L. 7.000.

87. *Repertorium Iurium Comunis Cremone (1350)*, a cura di VALERIA LEONI, Roma 1999, pp. 100, L. 10.000.

88. *La «Revue mensuelle d'économie politique» nelle lettere di Théodore Fix a Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi*, introduzione e cura di ALDO GIOVANNI RICCI, Roma 1999, pp. 166, L. 17.000.

89. CECILIA PROSPERI, *Il restauro dei documenti di archivio. Dizionarietto dei termini*, Roma 1999, pp. 188, L. 8.000.

90. *La riproduzione dei documenti d'archivio. Fotografia chimica e digitale. Atti del seminario, Roma, 11 dicembre 1997*, Roma 1999, pp. 120, ill., L. 8.000.

91. *Archivi De Nava. Inventari*, a cura di LIA DOMENICA BALDISSARRO e MARIA PIA MAZZITELLI, Roma 1999, pp. 124, L. 8.000.

92. ARCHIVIO DI STATO DI TRIESTE, *Inventario dell'Archivio di Igino Brocchi, 1914-1931, coordinato con Le carte Volpi dell'Archivio centrale dello Stato*, a cura di PIERPAOLO DORSI, prefazione di GIAN CARLO FALCO, Roma 2000, pp. XXVI, 202, L. 14.000.

93. *How Do You Know It's the Real Thing? Authentic Documents in the Electronic Age. Proceedings of the International Symposium, Vancouver, February 19, 2000,* Roma 2001, pp. 194, ill., L. 12.000.

94. *Gli archivi storici dei partiti politici europei. Atti del convegno, Roma, 13-14 dicembre 1996*, Roma 2001, pp. 188.

95. *Le biblioteche d'archivio. Atti della giornata di studi, Roma, 24 febbraio 1999*, a cura di SERENA DAINOTTO, Roma 2001, pp. 196, L. 14.000.

PUBBLICAZIONI FUORI COLLANA

Wipertus Hugo Rüdt de Collenberg. L'archivio e la biblioteca di un genealogista e araldista, a cura di GIOVANNA ARCANGELI, s.n.t. [1998], pp. 64.

Carteggio degli oratori mantovani alla corte sforzesca (1450-1500), coordinamento e direzione di FRANCA LEVEROTTI, I, *1450-1459*, a cura di ISABELLA LAZZARINI, Roma 1999, pp. XX,576, L. 20.000; II, *1460*, a cura di ISABELLA LAZZARINI, Roma 2000, pp. 494, L. 17.000; III, *1461*, a cura di ISABELLA LAZZARINI, Roma 2000, pp. 470; VII, *1466-1467*, a cura di MARIA NADIA COVINI, Roma 1999, pp. 492, L. 17.000; VIII, *1468-1471*, a cura di MARIA NADIA COVINI, Roma 2000, pp. 688.

Administrative Documents in the Aegean and their Near Eastern Counterparts. Proceedings of the International Colloquium, Naples, February 29 – March 2, 1996, edited by MASSIMO PERNA, Roma 2000, pp. 436, L. 200.000 (in vendita presso Scriptorium - Settore Università G.B. Paravia & C. spa, Torino).

Scritti di teoria archivistica italiana. Rassegna bibliografica, a cura di ISABELLA MASSABÒ RICCI e MARCO CARASSI, Roma 2000, pp. 200.

Lo «spettacolo maraviglioso». Il Teatro della Pergola: l'opera a Firenze, Archivio di Stato di Firenze, 6 ottobre – 30 dicembre 2000, catalogo a cura di MARCELLO DE ANGELIS, ELVIRA GARBERO ZORZI, LOREDANA MACCABRUNI, PIERO MARCHI, LUIGI ZANGHERI, Roma, Ufficio centrale per i beni archivistici; Firenze, Polistampa, 2000, L. 60.000 (in vendita presso Pagliai Polistampa).

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Vinicio Berti. Diari e lettere (1942-1952)*, a cura di LUISA MONTEVECCHI, in appendice catalogo della mostra *Vinicio Berti. Dallo studio di un artista: carte e dipinti, Archivio centrale dello Stato, 5 dicembre 2000 – 30 giugno 2001*, Roma 2000, pp. 146, illustrazioni.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Inventario Archivio di Stato in Lucca,* VIII, *Archivi gentilizi*, a cura di LAURINA BUSTI e SERGIO NELLI, direzione e coordinamento di GIORGIO TORI, 2000, pp. XVI, 746, L. 74.000.

ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *Inventario dell'Archivio del Banco di San Giorgio (1407-1805),* sotto la direzione di GIUSEPPE FELLONI, II, *Affari generali*, Roma 2001, t. 1°, pp. 386.

ALTRE PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO

I seguenti volumi sono pubblicati e diffusi per conto della Direzione generale per gli archivi da case editrici private, che ne curano, pertanto, anche la vendita.

CAMILLO CAVOUR, *Epistolario 1858*, a cura di CARLO PISCHEDDA, Firenze, Olschki, 1998, XV, tt. 2, pp. X, 1040; XVI (*1859*), a cura di CARLO PISCHEDDA e ROSANNA ROCCIA, Firenze Olshki, 2000, tt. 3, pp. X, 1.412 (Commissione nazionale per la pubblicazione dei carteggi del conte di Cavour).